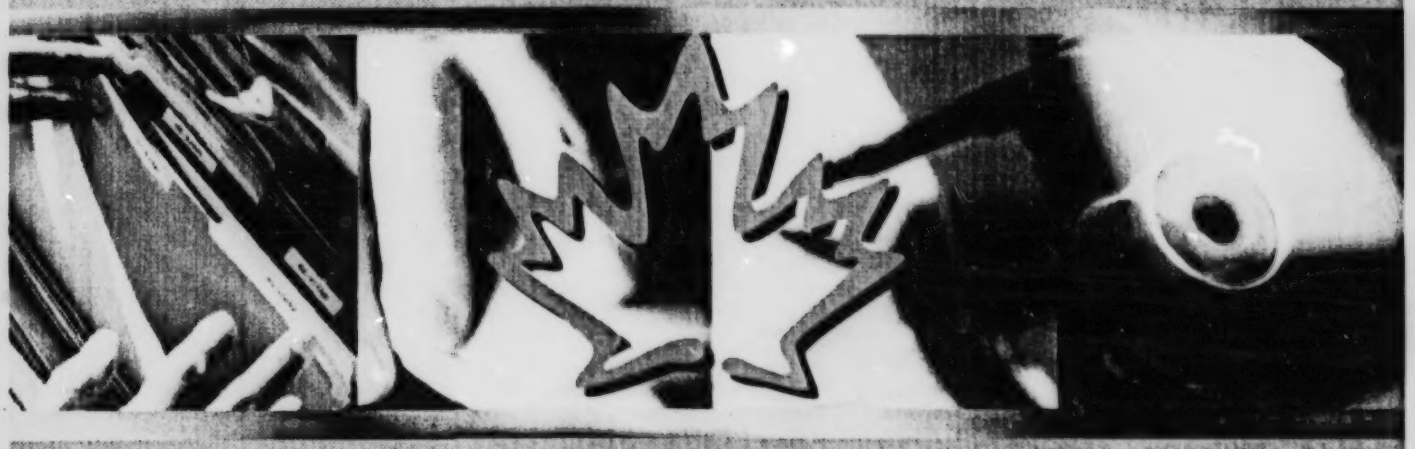
Gouvernement du Canada
Groupe d'étude de l'accès à l'information

Government of Canada
Access to Information Review Task Force



Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens

Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information

Canada

Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens

Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information

Juin 2002

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Groupe d'étude de l'accès à l'information) 2002. Tous droits réservés.

Le présent document peut être reproduit par voie électronique ou sur copie papier à des fins d'usage interne uniquement. Nous demandons seulement que l'utilisateur fasse preuve de diligence raisonnable en s'assurant de l'exactitude des documents reproduits, que le Groupe d'étude de l'accès à l'information et le Secrétariat du Conseil du Trésor soient identifiés comme les sources et que la reproduction ne soit pas présentée comme une version officielle des documents reproduits, ni comme une reproduction faite en association avec le groupe d'étude ou avec son aval.

Toutes les demandes de reproduction du présent document, de façon intégrale ou partielle, à des fins de diffusion commerciale, de revente ou de redistribution, doivent être communiquées à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, ON K1A 0S5.

N° de catalogue : BT22-83/2002-MRC

ISBN 0-662-66665-8

Juin 2002

M. Jim Judd
Secrétaire du Conseil du Trésor
et contrôleur général du Canada

M. Morris Rosenberg
Sous-ministre de la Justice
et sous-procureur général du Canada

Messieurs,

J'ai le plaisir de vous soumettre le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information.

Notre mandat était d'examiner tous les aspects du régime d'accès à l'information au niveau fédéral et de formuler des recommandations en vue de l'améliorer.

Les recommandations contenues dans le rapport mettent en valeur les meilleurs éléments de notre régime actuel, soulignent les aspects qui ont besoin d'être réformés et proposent plusieurs nouvelles approches. Ensemble, elles préconisent la mise en place d'un régime qui, à nos yeux, est une approche logique, pragmatique, intégrée et intègre pour la communication par le gouvernement d'information aux Canadiens et Canadiennes.

J'aimerais remercier tous les participants aux consultations, auteurs de mémoires et experts qui nous ont transmis les résultats de leurs recherches ou nous ont conseillés, ainsi que les membres du Comité consultatif externe et du Comité consultatif des sous-ministres adjoints. Nous avons beaucoup appris d'eux.

Je serai heureuse de discuter avec vous de nos constatations et recommandations.

Je vous prie, Messieurs, d'agréer l'expression de ma considération respectueuse.

La présidente,
Groupe d'étude de l'accès à l'information

A. Dela r

Andrée Delagrave

Table des matières

Introduction

Notre point de vue 1
Constatations et conclusions principales 3
Les données en bref 8
Notre travail 12
Introduction au régime d'accès à l'information 14

Chapitre 1 – Commencer par le début : les principes et le droit d'accès

Principes d'accès et objet de la loi 17
Le droit d'accès 18
Conclusion 20

Chapitre 2 – Revoir le champ d'application : les institutions assujetties

L'exécutif 22
Le législatif 27
– Le Parlement 27
– Les agents du Parlement 28
Les tribunaux et le judiciaire 30
Conclusion 30

Chapitre 3 – Examen de la portée : les documents visés par la Loi

La définition de document 33
Document relevant d'une institution fédérale 33
Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé 35
Les documents dans les cabinets des ministres 36
Les notes des fonctionnaires 37
Les délibérations des tribunaux administratifs 38
Les documents du système de justice militaire 39
Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciare 39
Conclusion 40

Chapitre 4 – Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions

L'architecture des exemptions et des exclusions 41

– Exemptions obligatoires ou facultatives 44

– Critère de préjudice 44

– Clause générale de primauté de l'intérêt public 44

– Obligation positive de divulguer 45

– Interprétation et application des exemptions – l'exercice du pouvoir discrétionnaire 45

Les exemptions et exclusions 47

– Le processus de délibération du gouvernement 47

– Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet 47

– Article 21 – Activités du gouvernement 50

– Sécurité nationale, défense et sécurité publique 53

– Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements 54

– Article 15 – Affaires internationales et défense 55

– Article 16 – Sécurité publique et enquêtes 56

– Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles 58

Autres exemptions et exclusions 59

– Article 14 – Affaires fédérales-provinciales 59

– Article 17 – Sécurité des individus 59

– Article 18 – Intérêt économiques du Canada 60

– Article 19 – Renseignements personnels 62

– Article 20 – Renseignements de tiers 63

– Article 22 – Examens et vérifications 65

– Article 23 – Secret professionnel de l'avocat 67

– Article 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois 68

– Article 26 – Refus de communication en cas de publication 70

– Article 68 – Documents publiés 72

– Protection des sites culturels et du patrimoine naturel 73

Conclusion 73

Chapitre 5 – Les modalités d'accès dans la Loi
Les demandes 75
– Format de la divulgation 75
– Clarifier les demandes et en préciser la portée 75
– Cibler la demande 76
– Demandes frivoles, vexatoires ou abusives 77
Délais 78
– Délai de trente jours 79
– Prolongations 79
– Divulgation des documents traités 80
– Situations où des délais ne sont pas respectés 80
Droits exigibles 81
– Droits à payer à la présentation de la demande 83
– Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale 84
– Encourager les demandes ciblées 84
– Barème des demandes commerciales 85
– Tarification 86
– Demandes de très grande envergure 86
– Critères de dispense des droits 87
– Acheminement accéléré 88
– Résumé de la structure des droits proposés 89
– Plaintes sur les droits exigés 89
– Réinvestissement des droits perçus 89
Demandes multiples 89
Obligation d'accorder de l'aide au requérant 90
Conclusion 91

Chapitre 6 – Garantir la conformité: le processus de recours
Le droit de déposer une plainte 94
– Processus de révision interne 94
– Recours en matière de droits à payer 95
– Délai de dépôt de la plainte 95
– Droits pour présenter une plainte 96
Mandat du Commissaire à l'information 96
– Rôle éducatif 97
– Rôle de conseiller 98

– Rôle d'évaluation des pratiques 99
– Rôle de médiateur 100
Les enquêtes 101
– Procédure d'enquête 102
– Compréhension commune de la procédure 102
– Clarté des questions faisant objet de l'enquête 105
– Documentation relative au traitement des demandes 105
– Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives 105
– Enquêtes documentaires 107
– Délai pour mener l'enquête 107
– Rôle du plaignant 108
Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure 109
– Secret de l'enquête 109
– Droit à un avocat 110
– Citations à comparaître ou à produire 111
– Avis aux mis-en-cause 113
– Secret professionnel de l'avocat 114
– Outrage au tribunal 115
– Compétence à témoigner du Commissaire à l'information 115
Révision par la Cour fédérale – Litiges portant sur l'accès à l'information 116
Modèles organisationnels du processus d'examen 116
– Le modèle de l'ombudsman 117
– Un modèle hybride : des pouvoirs exécutoires en matière de modalités d'exercice du droit d'accès 117
– Pleins pouvoirs exécutoires 118
Conclusion 120

Chapitre 7 – Améliorer le processus d'accès

Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens 123
– Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent 123
– Améliorer la transparence du processus d'accès 124
– Faciliter le traitement électronique des demandes 125
Ressources pour le programme d'accès à l'information 127
– Ressources pour les services centraux 127
– Ressources pour les institutions particulières 127
Le traitement efficace des demandes 129
– Les responsables de l'accès à l'information 129

– La prise de décision en réponse aux demandes 131
L'appui aux responsables de l'accès à l'information 132
– Rôles et responsabilités 132
– Accès à l'expertise et aux conseils 134
– Formation du personnel chargé de l'accès à l'information 135
– Carrières dans le secteur de l'accès à l'information 137
– Outils 138
Conclusion 139

Chapitre 8 – Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi
La diffusion active 142
La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelle 144
La communication sans formalités 145
Les processus spéciaux de divulgation pour chercheurs 145
Revue en bloc systématique après 30 ans 146
Conclusion 148

Chapitre 9 – Remédier au déficit de la gestion de l'information
Comment cela s'est-il produit ? 149
Une stratégie de gestion de l'information 150
La classification de sécurité et la gestion de l'information 152
La responsabilité pour la gestion de l'information 154
L'appui aux fonctionnaires 154
Conclusion 157

Chapitre 10 – Mesures de rendement et rapports sur le rendement
Les rapports annuels au Parlement 159
Information de gestion 160
Analyse de l'information sur le rendement disponible 160
Répondre aux divers besoins de rapports sur le rendement 161
Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès 161
Conclusion 163

Chapitre 11 – Créer une culture d'accès à l'information
Changer la culture 165
Comment peut-on créer une culture de l'accès? 166
Outils pour accomplir la tâche 167

Valeurs fondamentales de la fonction publique 167
Sensibilisation et formation des fonctionnaires 168
L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation 169
Servir les ministres 170
Le soutien de la gestion.....171
Leadership à l'échelle du gouvernement 172
Signaler le changement et favoriser une nouvelle attitude 172
Conclusion.....173

Chapitre 12 – Le mot de la fin: dialogue amélioré sur l'accès à l'information 175

Liste des recommandations 177

Annexes
– Annexe 1 – Données.....201
– Annexe 2 – Droits exigibles dans les provinces et autres pays 205
– Annexe 3 – Glossaire 213
– Annexe 4 – Liste des rapports de recherche préparés pour le Groupe d'étude 217
– Annexe 5 – Bibliographie.....219
– Annexe 6 – Mandat du Groupe d'étude et liste des membres.....225
– Annexe 7 – Membres des comités consultatifs 227
– Annexe 8 – Contexte historique de l'accès à l'information du Canada 229

Introduction

Notre point de vue

Lors du dépôt du projet de *Loi sur l'accès à l'information* en 1981, ses nobles objectifs étaient de permettre un dialogue plus éclairé entre les dirigeants politiques et les citoyens, d'améliorer le processus décisionnel du gouvernement et d'assurer une responsabilité plus grande des institutions fédérales et du gouvernement.

En présentant le projet de loi à la Chambre des communes, le secrétaire d'État, l'honorable Francis Fox, a indiqué que le cadre législatif « *représentera pour nos institutions politiques une évolution sensible* ».

Il y a maintenant plus de 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* a été promulguée et plus de 15 ans depuis que le Parlement l'a examinée à fond. Il est donc temps de prendre la pleine mesure de ce qui a été réalisé en matière d'accès aux documents du gouvernement fédéral par les Canadiennes et les Canadiens[1] et de relever ce qui n'a pas marché et pourquoi, afin de pouvoir déterminer comment nous pourrions faire mieux.

Le Groupe d'étude avait le mandat d'examiner tous les éléments du cadre d'accès à l'information au niveau fédéral et de présenter des recommandations d'amélioration. Le Groupe d'étude a donc dû examiner le contexte social et de gouvernance le plus large et les lois comparables ailleurs au Canada et à l'étranger; comprendre de quelle façon les usagers aussi bien que les responsables de l'accès perçoivent la Loi et sa mise en œuvre; évaluer la pertinence et l'adéquation des lois, règlements et politiques en la matière; et se pencher sur l'interprétation de l'application de la Loi au sein de l'administration fédérale.

Beaucoup de choses ont changé dans l'administration fédérale, au Canada et dans le monde, depuis que la Loi a été adoptée.

Le développement fulgurant des technologies de l'information est venu changer la façon dont l'information gouvernementale est créée, entreposée, gérée et communiquée.

L'administration fédérale s'est restructurée pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. On a créé un certain nombre d'organisations de nature publique et semi-publique ou d'organisations privées sans but lucratif dont le mandat est d'assurer certains services qui étaient auparavant la responsabilité directe de ministères ou d'organismes gouvernementaux.

La mondialisation a accru l'interdépendance entre les nations du monde. Ce qui veut dire que l'information sur un sujet donné peut se trouver dans plusieurs pays.

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 sont venus souligner notre vulnérabilité et l'importance de peser soigneusement les divers aspects de l'intérêt public pour décider s'il y a lieu de protéger l'information ou de la divulguer. Toutefois, ces événements nous ont également sensibilisés encore plus au fait que la démocratie et la transparence sont des valeurs fondamentales de la société dans laquelle nous voulons vivre.

Malgré ces énormes changements aux niveaux local, national et mondial, nous sommes d'avis que les concepts, l'architecture et l'équilibre que l'on trouve dans la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentalement valables.

Après 18 mois de recherche, de consultation et de réflexion, le Groupe d'étude a conclu que les objectifs et principes qui sous-tendent la Loi sont tout aussi pertinents et réalisables aujourd'hui que lorsqu'ils ont été énoncés il y a 20 ans.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que certaines dispositions de la Loi ont besoin d'être modernisées – et nous soumettons des recommandations précises quant aux modifications législatives nécessaires.

Nous sommes d'avis qu'il est tout aussi important d'apporter des changements à certaines attitudes et pratiques administratives au sein de l'administration fédérale – que ce soit sur le plan de la création et la gestion des documents, de la formation et la sensibilisation des fonctionnaires ou des divers moyens, autre que ceux prévus par la Loi, par lesquels l'information du gouvernement est communiquée aux Canadiens.

Ces mesures législatives et administratives ne suffiront pas, à elles seules, à la réalisation des objectifs de la Loi. Elles doivent être appuyées par une forte culture « d'accès » au sein du gouvernement.

La création et le maintien de cette culture exigeront l'enracinement des principes de l'accès à l'information dans la culture organisationnelle de la fonction publique – la communication de l'information aux Canadiens doit être reconnue comme un aspect légitime, et même central, du travail quotidien de chaque fonctionnaire. L'accès à l'information doit être valorisé et reconnu et devenir objet de fierté pour la fonction publique.

En fin de compte, nous sommes d'avis que tous les intervenants doivent renouveler leur engagement envers les objectifs et les principes de la Loi : les fonctionnaires qui créent les documents, les personnes qui administrent la Loi, les ministres qui doivent rendre compte des activités du gouvernement et qui doivent souvent en assumer les conséquences et les Canadiens qui présentent des demandes d'accès.

Un renouvellement authentique et durable exigera un engagement envers les trois dimensions de la réforme – législative, administrative et culturelle. Il faudra y mettre du temps, du leadership et des ressources. Il faudra également avoir une vision de la communication de l'information aux Canadiens qui va bien au-delà de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Notre rapport se veut un projet de renouveau qui peut être raisonnablement et durablement mis en œuvre.

Nous espérons aussi que nos recherches et nos consultations aideront les Canadiens qui sollicitent l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que les fonctionnaires qui l'administrent, à mieux comprendre le fonctionnement du système actuel et ce qu'il faut améliorer afin de favoriser la participation informée des citoyens du Canada aux choix publics.

Constatations et conclusions principales

Constatations

- Les Canadiens font une utilisation relativement modeste[2] de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais cet usage croît de façon appréciable et est de plus en plus averti. À l'avenir, de plus en plus de Canadiens s'attendront à un accès aisé à l'information du gouvernement et seront de plus en plus motivés pour l'obtenir de diverses manières.

- Dans une société axée sur le savoir, l'information est une ressource publique et elle est essentielle à l'apprentissage collectif. Si le Canada veut prospérer et être compétitif, l'information gouvernementale doit être communiquée aussi généralement et facilement que possible, par différents moyens. La technologie fournit des moyens puissants et économiques de diffuser une grande partie de cette information. Le processus prévu dans la Loi ne peut répondre à tous les besoins des Canadiens en ce qui concerne l'information gouvernementale, et cela n'a jamais été son but.

- Bien que la Loi soit entrée en vigueur il y a presque 20 ans, elle n'est toujours pas bien comprise par le public, les usagers, les tiers qui fournissent de l'information au gouvernement ou même les fonctionnaires. Il y a un besoin urgent de mieux informer les divers intervenants au sujet de l'accès à l'information.

- Il y a consensus à l'effet que les principes qui figurent à la disposition d'objet de la Loi continuent à être valables.

- De nombreux requérants estiment que dans son essence la Loi est valable, mais que son application demeure irrégulière et contrevient aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilité qui en sont l'assise. Les retards, les droits à payer et le manque d'uniformité constituent des motifs importants de plaintes.

- Les fonctionnaires font état de leurs préoccupations quant au travail et aux ressources nécessaires pour répondre aux demandes d'accès de plus en plus volumineuses et complexes, au manque de clarté des règles, ainsi qu'à la conduite des enquêtes sur plainte.

- Pour sa part, le Commissaire à l'information critique ce qu'il perçoit être une culture de secret fortement enracinée dans les institutions fédérales, ainsi qu'un manque d'engagement par rapport aux principes de la Loi.

- L'utilisation de l'accès à l'information par les journalistes a évolué depuis 1983, année d'entrée en vigueur de la Loi. Le nombre de demandes a augmenté, tout comme leur pertinence et leur précision. La complexité de la manière dont l'information est utilisée a aussi augmenté.

- La performance du régime fédéral d'accès à l'information est généralement semblable à celle des autres ressorts au Canada et à l'étranger. La similarité des défis et des enjeux est frappante : le respect des délais de réponse, la gestion de l'information, la transparence des nouveaux organes de prestation de services publics, la gestion de la croissance de la demande, l'attribution de ressources suffisantes au programme d'accès, l'efficacité des mécanismes de contrôle et de règlement des différends, et le soutien continu de l'accès à l'information par la fonction publique et les instances politiques.

- Les concepts, l'architecture et l'équilibre que l'on trouve dans la Loi sont fondamentalement valables. Toutefois, certaines des dispositions de la Loi doivent être modernisées – par exemple en assujettissant à la Loi les documents confidentiels du Cabinet – d'autres méritent clarification; et finalement, il y a lieu de combler certaines lacunes.

- De façon générale, la portée de notre Loi est moins étendue que celle des lois comparables dans les provinces canadiennes et d'autres pays. Il n'existe aucun critère pour assurer des décisions uniformes et rationnelles en matière d'assujettissement de nouvelles institutions.

- Les droits payables ne sont pas conçus comme mécanisme de recouvrement des coûts et ne devraient jamais être un obstacle à une demande légitime. Ils servent à favoriser des demandes ciblées et à protéger la viabilité du système. Ces objectifs seraient mieux réalisés par une grille tarifaire qui distinguerait les demandes commerciales des demandes générales et qui fournirait un moyen de gérer les coûts exceptionnels des demandes de très grande envergure.

- Le Commissariat à l'information est une institution canadienne importante qui doit recevoir l'appui, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour continuer de réaliser son rôle exigeant de surveillance à l'avenir.

- Le règlement de plaintes particulières par des solutions négociées connaît un taux élevé de succès. Il manque, cependant, de moyens efficaces pour s'occuper des problèmes d'ordre systémique.

- La grande majorité des enquêtes sur plainte sont menées de façon officieuse; toutefois, depuis quelques années on voit augmenter sensiblement le nombre d'enquêtes officielles, ce qui soulève de nouvelles questions de procédure qu'il faut aborder.

- À chaque étape du processus d'accès – de la réception de la demande à l'enquête sur plainte – l'on ressent un besoin important de processus plus rigoureux, de règles plus claires et mieux comprises et de plus d'uniformité dans les résultats, à la fois pour les usagers et pour les institutions fédérales.

- Il est nécessaire de passer d'une approche administrative réactive à un concept plus actif de prestation du programme d'accès à l'information. L'efficacité de l'accès à l'information dépend fortement de l'affectation de ressources suffisantes pour toutes ses composantes (les services d'accès à l'information, les secteurs des programmes qui détiennent l'information, les agences centrales qui fournissent du soutien et le Commissariat à l'information). L'affectation des ressources pour l'accès à l'information devrait se faire selon les méthodes utilisées pour l'administration de tous les autres programmes du gouvernement du Canada.

- Les coordonnateurs responsables de l'accès à l'information dans les institutions et leur personnel sont essentiels à l'efficacité du régime d'accès. Le gouvernement fait face à une crise imminente en matière de recrutement et de rétention de ce personnel spécialisé. Les fonctionnaires qui administrent la Loi ont aussi besoin de plus de soutien, de formation, de planification de carrière, ainsi que de technologies et d'outils de meilleure qualité pour remplir leur rôle.

- Les fonctionnaires ne disposent pas de la formation, des outils et du soutien dont ils auraient besoin. Les tâches d'accès à l'information sont en concurrence avec d'autres priorités opérationnelles. Ces tâches ne sont pas souvent perçues comme ayant de la « valeur » ou comme faisant « vraiment » partie de l'emploi. Les principes de l'accès ne sont pas encore intégrés aux valeurs fondamentales de la fonction publique et enracinés dans le quotidien.

- L'accès à l'information ne peut être amélioré sans une meilleure gestion de l'information. Il y a un besoin urgent de leadership et de mesures pour l'ensemble du gouvernement dans ce domaine.

- Il n'y a pas de solution magique aux insuffisances du système. Pour atteindre les résultats voulus par le Parlement, tous les éléments du système d'accès doivent être présents et bien fonctionner : de bons systèmes pour traiter les demandes, un personnel compétent, des gestionnaires et ministres qui donnent leur appui, des ressources appropriées, une bonne gestion de l'information, une bonne compréhension des principes et des règles par tous y compris les tiers, et des approches efficaces à la supervision de la Loi.

- Le coût administratif total de la Loi atteint actuellement environ 30 millions de dollars par année[3], soit moins d'un dollar par Canadien par année.[4] Ce coût est peu élevé étant donné les importants objectifs de politique publique mis de l'avant par la Loi : la reddition de comptes et la transparence du gouvernement, un comportement professionnel et éthique de la part des fonctionnaires, la participation des Canadiens dans les choix d'orientations publiques et une société mieux informée et plus compétitive.

Orientations proposées

Notre rapport contient 139 recommandations visant le changement. Ces recommandations se classent en thèmes généraux :

- renforcer la compréhension des principes d'accès à l'information et adapter le droit d'accès au contexte de la mondialisation (chapitre 1);

- moderniser le champ d'application de la Loi par l'adoption de critères cohérents et rationnels pour décider de l'assujettissement des institutions et appliquer ces critères pour étendre le champ d'application à une gamme plus vaste d'institutions fédérales (chapitre 2);

- clarifier quels documents sont couverts par la Loi (chapitre 3);

- moderniser les dispositions de la Loi en matière d'exemptions et d'exclusions (p. ex. en assujettissant à la Loi les documents confidentiels du Cabinet) pour faire en sorte que l'équilibre prévu par la Loi ait pour résultat la plus grande divulgation responsable possible, de pair avec la protection appropriée de l'information de nature délicate lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire (chapitre 4);

- assurer un meilleur fonctionnement des modalités de demande officielle d'accès à l'information, afin que les Canadiens aient accès à l'information d'une façon simple, rapide et efficace tout en protégeant la viabilité du système d'accès (chapitre 5);

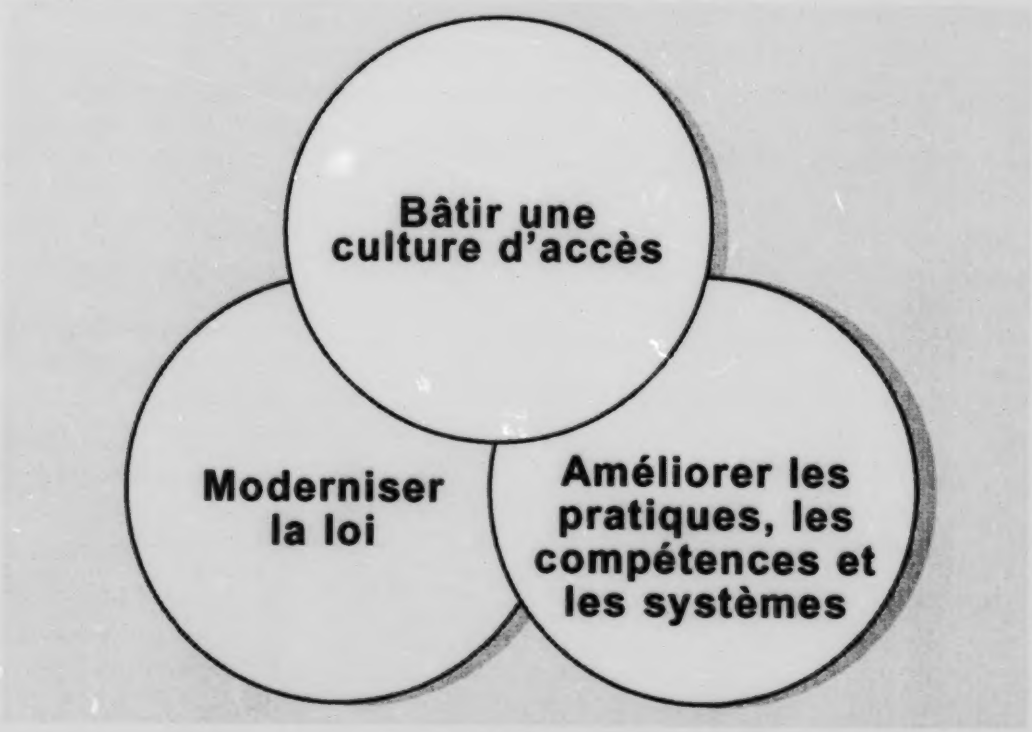
- améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence de la procédure de plaintes; doter le Commissaire à l'information des outils nécessaires à l'accomplissement de son mandat; et considérer le remplacement du présent modèle de la présente structure d'ombudsman par un organisme doté de pouvoirs exécutoires (chapitre 6);

- voir à ce que les spécialistes de l'accès à l'information dans les institutions aient les compétences, la formation, les outils et les ressources dont ils ont besoin et profiter de la technologie pour rendre l'accès plus aisé pour les Canadiens (chapitre 7);

- mettre en place une stratégie globale de communication de l'information gouvernementale aux Canadiens par différents moyens, le recours à la Loi constituant un dernier ressort (chapitre 8);

- renforcer la gestion de l'information dans l'administration fédérale, notamment par de la formation et du soutien pour tous les fonctionnaires (chapitre 9);
- améliorer la mesure du rendement et la qualité des rapports des institutions fédérales sur leurs activités en matière d'accès pour appuyer l'amélioration continue des opérations et permettre une meilleure surveillance par le Parlement (chapitre 10);
- bâtir une culture d'accès à l'information dans la fonction publique (chapitre 11);
- promouvoir un dialogue soutenu sur l'accès à l'information et rehausser la surveillance par le Parlement (chapitre 12).

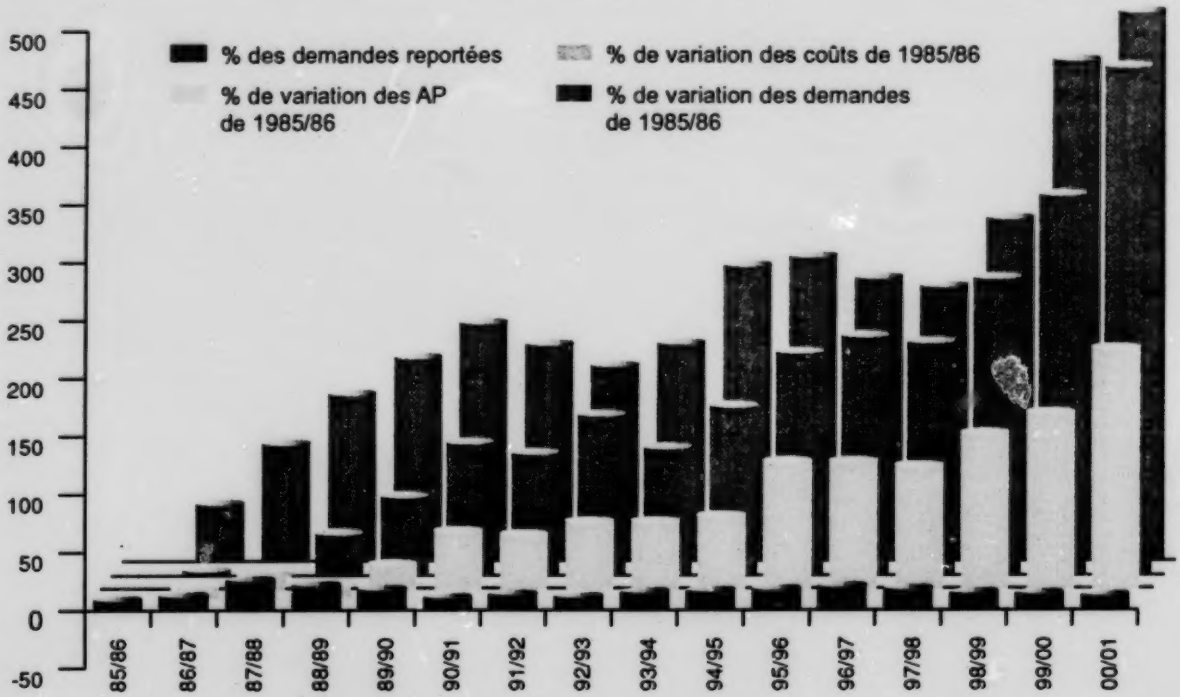
Une approche complète à la réforme du régime d'accès à l'information



Les données en bref

- En 2000-2001, les institutions fédérales ont reçu 20 789 demandes. Au cours des cinq dernières années, soit de 1995-1996 à 2000-2001, le nombre de demandes a augmenté de 64 pour cent.

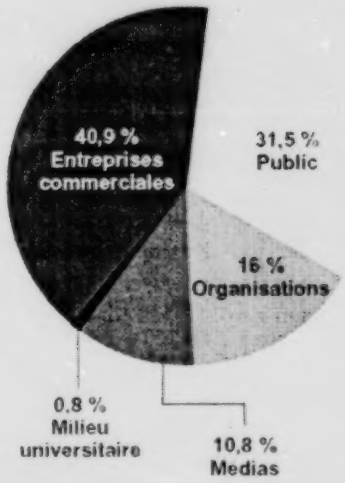
Comparaison des variations des éléments clés de l'AI entre 1985 et 2001



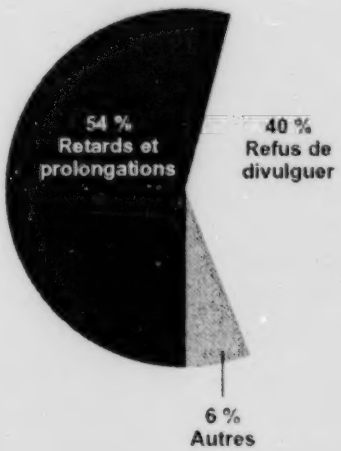
- Jusqu'à l'exercice 1998-1999, il y a eu une augmentation régulière du nombre de demandes reçues par les institutions fédérales, ainsi qu'une augmentation correspondante des coûts engagés pour le système. Il y a eu un bond important du nombre de demandes en 1999-2000 et en 2000-2001, suivi par une augmentation importante des coûts. Pendant plusieurs années, le nombre d'employés de l'accès à l'information [en années-personnes (AP)] signalé par les institutions a suivi la même courbe de croissance que le volume de demandes sauf pour les deux dernières années où leur nombre n'a pas augmenté en proportion. Depuis 1985-1986, le nombre de demandes reportées à l'exercice ultérieur a très peu changé, indiquant que l'arriéré n'est pas en croissance.

- Plus de la moitié des demandes (52 pour cent en 2000-2001) se font auprès de cinq institutions fédérales : Citoyenneté et Immigration Canada, les Archives nationales, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada et le ministère de la Défense nationale.
- L'identité des requérants est protégée, mais des statistiques sont tenues sur les grandes catégories d'appartenance des usagers. Ces données indiquent qu'en 2000-2001, les entreprises ont eu recours à la Loi plus que tout autre groupe (40,9 pour cent), suivies du grand public (31,5 pour cent), des organisations non-gouvernementales (16 pour cent), des médias (10,8 pour cent) et des universitaires (0,8 pour cent). On estime que 10 pour cent des demandes proviennent de parlementaires; ils sont inclus dans la catégorie grand public.
- Un nombre restreint de requérants génère la majorité des demandes : selon les données pour 1998-1999, 35 pour cent des requérants font plus d'une demande par année et 11 pour cent d'entre eux font plus de sept demandes.
- En 2000-2001, une divulgation complète a été accordée pour 37,5 pour cent des demandes, une divulgation partielle pour 35,6 pour cent des demandes. L'information a été fournie aux requérants de façon non officielle dans 1,9 pour cent des cas. Aucune information n'a été divulguée pour 3 pour cent des demandes suite à l'application d'exemptions, ainsi que pour 0,3 pour cent des demandes suite à l'application d'exclusions. On n'a pu donner suite à presque 20,4 pour cent des demandes soit par manque d'information, soit à cause de l'inexistence des documents ou suite au désistement du requérant.
- La vaste majorité des demandes sont de taille modeste : 80 pour cent d'entre elles débouchent sur une communication de moins de 100 pages. Quelques-unes, à peu près un pour cent, sont de très grande envergure et débouchent sur une communication de plus de 1 000 pages.[5]
- C'est le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui a reçu la demande la plus considérable à ce jour. Elle visait 1,2 million de documents.
- Moins de 10 pour cent des demandes donnent lieu à une plainte au Commissaire à l'information. En 2000-2001, le Commissaire a mené enquête sur 1 337 plaintes. Deux de ces plaintes n'ont pu être réglées à sa satisfaction et sont présentement devant la Cour fédérale.
- Les enquêtes du Commissaire à l'information ont duré, en moyenne, 5,4 mois en 2000-2001; la durée et les coûts des enquêtes augmentent, tant pour le Commissariat à l'information que pour les institutions fédérales.
- Les retards (que ce soit par rapport à l'échéance initiale de 30 jours ou par rapport à une prolongation de délai permise par la Loi) sont le motif le plus important de plaintes (43 pour cent en 2000-2001), suivi des plaintes au sujet d'un refus de divulguer (40 pour cent) et de la longueur des prolongations du délai de réponse (11 pour cent).[6]

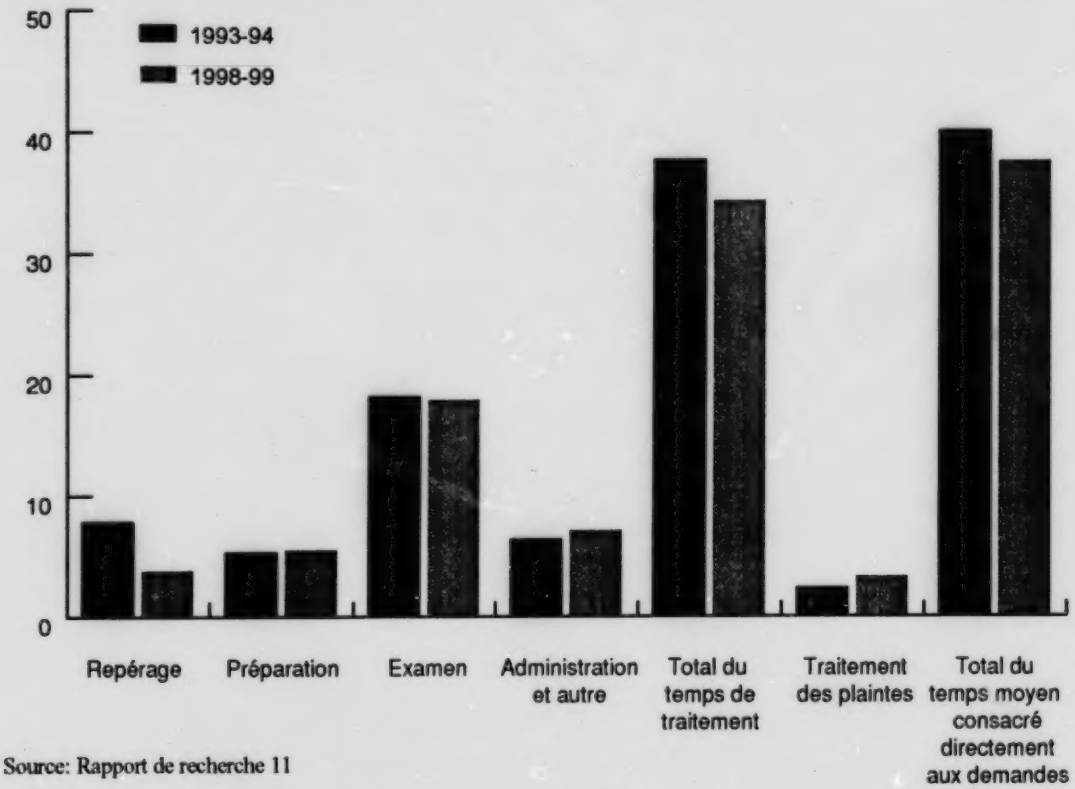
Provenance des demandes 2000–2001



Motifs des plaintes 2001-2002



Temps de traitement des demandes (en heures)



Source: Rapport de recherche 11

- Dans 60 à 80 pour cent des plaintes, le Commissaire à l'information a accepté l'application des exemptions faite par l'institution gouvernementale.
- Si le nombre de retards et de plaintes liées aux retards a augmenté, le temps moyen de réponse à une demande donnée (y compris le temps pour régler les plaintes, le cas échéant) a quelque peu diminué, passant de 40 heures, en 1993-1994, à 38 heures en 1998-1999.
- On estime qu'en 1999, le coût total (direct et indirect) du programme d'accès à l'information, y compris les coûts du Commissariat à l'information, se chiffrait à 28 845 000 $. Entre 1993-1994 et 1998-1999, il a augmenté en moyenne de 7 pour cent par année. Cette augmentation est due à un accroissement de la demande, alors que le coût à l'unité est demeuré stable ou a légèrement diminué, en raison d'une plus grande efficience de traitement.
- Les coûts de repérage des documents ont subi une diminution importante (d'environ 30 pour cent) depuis 1994 et pourraient continuer à baisser grâce à une meilleure gestion des dossiers. Toutefois, ces économies ont été neutralisées par une augmentation de 64 pour cent des coûts des activités administratives – par exemple les communications avec les requérants, le contrôle des demandes, l'examen des documents et par une augmentation de 104 pour cent des coûts pour répondre aux plaintes.

- Dans environ les deux tiers des demandes, l'institution renonce aux droits payables ou omet simplement de les percevoir. Les droits perçus représentent environ 1,8 pour cent des coûts directs de l'administration du programme d'accès.[7]

Notre travail

Le gouvernement du Canada a créé le Groupe d'étude pour examiner tous les éléments du régime d'accès à l'information au niveau fédéral et recommander des améliorations.

Le Groupe d'étude comprenait des fonctionnaires ayant une gamme d'expérience et d'antécédents pertinents et provenant de diverses institutions fédérales (liste des membres à l'annexe 6). Le Groupe d'étude a bénéficié du soutien de deux comités consultatifs, l'un formé de personnes de l'extérieur du gouvernement représentant diverses expériences et intérêts pertinents, le Comité consultatif externe, et l'autre formé de hauts fonctionnaires, le Comité consultatif des sous-ministres adjoints (voir l'annexe 7).

Pour nous, le défi consistait à présenter au gouvernement des recommandations à la fois fondées sur de solides principes et empreintes de pragmatisme, qui contribueraient à moderniser le régime d'accès à l'information de façon à ce qu'il puisse continuer à promouvoir un gouvernement transparent, efficace et responsable et un public bien informé tout en protégeant l'intérêt public.

Afin de nous acquitter de cette tâche, nous avons examiné la documentation existante, commandé les recherches qui nous semblaient nécessaires et mené de vastes consultations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

- Nous avons d'abord examiné les analyses et rapports existants, y compris le Livre vert de 1977 intitulé *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement* (le Livre vert); le rapport de 1987 du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes (le Comité parlementaire) et la réponse du gouvernement; les rapports annuels des divers commissaires à l'information (notamment les suggestions de réforme avancées par le Commissaire à l'information dans son rapport pour 2000-2001); les analyses menées dans d'autres ressorts sur les questions d'accès; les commentaires et les rapports des députés et les projets de loi d'initiative parlementaire; et les études universitaires portant sur les questions générales d'accès et sur le régime canadien en particulier.
- Afin d'obtenir le point de vue des Canadiens qui ont recours à la Loi, des tiers qui fournissent de l'information au gouvernement, ainsi que du grand public, nous avons affiché sur notre site Web un document de consultation présentant les principales questions à l'étude, telles qu'elles se dégageaient de l'analyse des propositions de réforme antérieures et d'une revue de la documentation. En réponse, nous avons reçu des mémoires qui contenaient des recommandations sur presque tous les aspects de la Loi et de sa mise en œuvre. De plus, cinq tables rondes ont été organisées avec les principaux intervenants, y compris des journalistes, des bibliothécaires, des archivistes, des historiens, des universitaires, des représentants du monde des affaires, des organismes non gouvernementaux et des syndicats.[8] Nous avons aussi eu un certain nombre de rencontres informelles avec divers intervenants et associations. L'ensemble de ces consultations nous a permis de mieux comprendre les frustrations, les préoccupations et les attentes des usagers et des autres parties intéressées.

- Nous avons eu de nombreuses consultations avec divers groupes au sein de la fonction publique. Nous voulions comprendre les défis précis auxquels certains secteurs font face, par exemple les personnes qui travaillent avec de l'information internationale ou scientifique. Des groupes de discussion avec des fonctionnaires de la base et des gestionnaires nous ont permis de comprendre les perceptions des personnes qui créent, gèrent et communiquent l'information. De plus, nous avons consulté les responsables de l'accès à l'information au sein des institutions fédérales pour tirer partie de leur expérience, de leur connaissance approfondie du système de l'accès et de leurs opinions réfléchies sur les améliorations à y apporter.
- En plus de profiter des analyses et des recommandations détaillées qui figurent aux rapports publiés par le Commissaire à l'information et ses prédécesseurs, nous avons discuté de solutions de rechange pour la réforme avec des représentants du Commissariat.
- Nous avons comparé les dispositions la loi canadienne avec celles de lois comparables dans d'autres ressorts, en portant une attention particulière aux lois ou modifications récentes. Nous avons rencontré des fonctionnaires, des représentants d'organismes exerçant la fonction de surveillance, des universitaires et divers intervenants dans six provinces canadiennes et en Australie, en Irlande, en France, en Suède, au Royaume Uni et aux États-Unis. Leurs réflexions et conseils nous ont été très utiles. Ces consultations ont contribué à façonner notre perspective sur le régime canadien d'accès à l'information et nous ont fourni une mine d'idées et de pratiques exemplaires dont s'inspirer. Nous avons comparé notre système à celui d'autres ressorts non seulement pour faire appel aux meilleures de leurs dispositions et pratiques, mais aussi pour remettre les nôtres en question là où elles différaient de façon importante. Toutefois, il nous a toujours paru évident que la Loi devait être taillée à la mesure des besoins précis de la société canadienne et devait pouvoir fonctionner dans le contexte de ses institutions, de sa culture politique et de la structure de sa fonction publique.
- Pour approfondir notre compréhension des enjeux et relever des solutions potentielles, nous avons commandé 29 travaux de recherche sur plusieurs questions relatives à l'accès.

Afin de rendre nos travaux transparents et accessibles, nous avons créé un site Web pour afficher les résultats de nos recherches et consultations, ainsi que les mémoires que nous avons reçus et les procès-verbaux des réunions de nos comités consultatifs. Ce corpus de documents donne l'image la plus complète disponible jusqu'ici de l'accès à l'information au niveau fédéral. Tous ces renseignements sont disponibles sur le CD-ROM qui accompagne notre rapport.

Enfin, ayant observé, à la fois au sein et à l'extérieur de la fonction publique, une absence généralisée de connaissance et de compréhension de la Loi et de son administration, nous avons décidé que notre rapport ne s'en tiendrait pas aux seules recommandations de réforme. Nous avons également tenté de renseigner le lecteur sur l'accès à l'information. Ainsi, par exemple, nous avons mis en évidence nombre de pratiques exemplaires qui, à notre avis, méritent une mise en œuvre généralisée dans l'administration fédérale. Elles sont signalées par une case cochée ✔ dans le texte. Nous espérons que le présent rapport constitue une analyse complète qui servira aux décideurs et à d'autres, tant maintenant qu'à l'avenir.

Introduction au régime d'accès à l'information

Contexte

Le Canada compte parmi les 46 pays qui ont maintenant des lois sur l'accès à l'information. Pour certains de ces pays, il s'agit d'une législation et de traditions de longue date : la Suède a promulgué sa première loi en la matière en 1766, la Finlande s'est dotée de la première loi moderne d'accès à l'information en 1951 et les États-Unis ont adopté la *Freedom of Information Act* en 1966. Légiférer l'accès à l'information est une tendance internationale importante des dernières années.

Au Canada, ce n'est pas le gouvernement fédéral qui a fait œuvre de pionnier dans le domaine. La Nouvelle-Écosse a été le premier gouvernement à adopter une loi d'accès à l'information en 1977, suivie du Nouveau-Brunswick en 1978, de Terre-Neuve en 1981 et du Québec en 1982. La *Loi canadienne sur l'accès à l'information* a été adoptée de concert avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en juin 1982 et est entrée en vigueur le 1er juillet 1983. Toutes les provinces et territoires canadiens ont aujourd'hui adopté des lois sur l'accès (voir aussi l'annexe 8).

En 1986, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale, un examen approfondi a été mené par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes (le plus souvent cité dans notre rapport sous le titre « Comité parlementaire »). Son rapport, « *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels* », a été publié en mars 1987 et la réponse du gouvernement : « *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes* » plus tard la même année. Le gouvernement a mis en œuvre la majorité des changements administratifs recommandés par le Comité, mais n'a pas fait les changements proposés à la Loi.

Depuis sa promulgation, la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée à trois reprises. En 1992, l'amendement visait la prestation des documents en d'autres formats aux personnes atteintes de déficience sensorielle. En 1999, l'amendement constituait en infraction pénale le fait de faire délibérément obstruction au droit d'accès en détruisant, modifiant, cachant ou falsifiant un document, ou le fait de donner instruction à une autre personne de ce faire. En 2001, un amendement a été porté par la *Loi contre le terrorisme* qui prescrit qu'un certificat délivré par le Procureur général interdisant la divulgation d'information au motif de protection de la défense ou de la sécurité nationale prévaut contre les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Le régime d'accès à l'information

La *Loi sur l'accès à l'information* a statut quasi-constitutionnel en ce qu'elle prévaut sur les dispositions des autres lois fédérales, sauf celles énumérées à l'Annexe II de la Loi. La Loi régit le droit d'accès à l'information générale détenue par le gouvernement, tandis que les renseignements personnels sont régis par les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

La Loi énumère les institutions relevant de son champ d'application, les genres d'information gouvernementale qu'elle peut ou qu'elle doit protéger en réponse aux demandes d'accès et les documents qui sont entièrement exclus du champ de la Loi. Elle établit aussi le processus de demande, y compris les délais à respecter et les procédures d'avis des tiers; elle établit le Commissariat à l'information qui reçoit les plaintes et mène des enquêtes; et elle prévoit un recours supplémentaire devant la Cour fédérale.

Le *règlement sur l'accès à l'information* contient des règles plus détaillées entourant la présentation d'une demande au titre de la Loi, le transfert des demandes d'une institution gouvernementale à une autre et les droits payables.

La *Politique sur l'accès à l'information*[9] établit les exigences que toutes les institutions fédérales doivent appliquer pour assurer l'application efficace et cohérente de la *Loi*. Les *lignes directrices sur l'accès à l'information*[10] fournissent des conseils détaillés et des pratiques exemplaires, principalement à l'intention des fonctionnaires qui administrent la Loi dans le quotidien.

Deux ministres se partagent la responsabilité de l'accès à l'information. Le ministre de la Justice est responsable de la législation et la présidente du Conseil du Trésor a été désignée ministre responsable de la surveillance de l'administration de la Loi, de la délivrance de lignes directrices et de directives aux institutions gouvernementales et de la production d'une publication (*Info Source*) contenant de l'information au sujet des institutions gouvernementales et leurs fonds documentaires afin d'aider les usagers à exercer leurs droits au titre de la Loi. *Info Source* est affiché sur le site Web du gouvernement du Canada.[11]

Son fonctionnement

Chaque institution assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* est inscrite à l'annexe I de la Loi. Le responsable de l'institution (soit le ministre ou la personne désignée par décret) est responsable de l'administration de la Loi au sein de l'institution, ainsi qu'un fonctionnaire à qui sont déléguées toutes ou certaines de ces responsabilités (qui porte normalement le titre de « Coordonnateur de l'accès à l'information »).

Les demandes au titre de la Loi doivent être présentées par écrit au coordonnateur de l'accès dont l'adresse se trouve dans *Info Source*. Le coordonnateur de l'accès ou un membre de son personnel communique avec le requérant et avec les fonctionnaires de l'institution qui détiennent probablement les documents pertinents, et avec toute autre personne qui doit être contactée (par exemple, les tiers). Le requérant est normalement à nouveau contacté au sujet de l'échéancier pour répondre à la demande et des droits que l'institution se propose de percevoir.

Le processus d'examen indépendant des décisions des institutions comporte deux paliers. Les requérants ont le droit de porter plainte au Commissaire à l'information au sujet du traitement de leur demande par une institution fédérale. Après l'enquête et le rapport du Commissaire au responsable de l'institution, il y a un autre recours auprès de la Cour fédérale du Canada si l'institution ne divulgue pas les documents demandés.

La Division des politiques de l'information et de la sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor est la première source de conseils experts, de formation et d'orientation pour les institutions fédérales. Celles-ci reçoivent également des conseils juridiques du ministère de la Justice par le truchement de ses services juridiques dans chaque ministère et de sa Section sur le droit de l'information et de la protection des renseignements personnels.

Les institutions fédérales assujetties doivent faire rapport annuellement au Parlement sur leur mise en œuvre de la Loi. Chaque année, la présidente du Conseil du Trésor dépose une compilation des données statistiques contenues dans ces rapports. Le Parlement reçoit également les rapports annuels du Commissaire à l'information, en sus de tout rapport spécial que le Commissaire peut déposer.

---

[1] L'utilisation du masculin dans le reste du présent document a pour seul but d'alléger le texte et s'applique sans discrimination aux personnes des deux sexes.

[2] Se fondant sur la situation aux États-Unis, le gouvernement du Canada s'attendait à recevoir 50 000 demandes en 1984, première année de mise en œuvre de la Loi. En fait, à peine 2 229 furent reçues. La barre des 20 000 demandes a été dépassée pour la première fois en 2000-2001. Pour l'année fiscale 2000-2001, le taux combiné des demandes d'accès à l'information et des demandes de renseignements personnels au niveau fédéral s'établissait à 0,004 par habitant, soit environ la moitié de sa valeur au niveau fédéral aux États-Unis (0,0079).

[3] Examen des *frais d'administration reliés aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, Rapport de recherche 11. L'étude menée par Conseils et Vérification Canada a conclu, sur la base des données de 1998-1999, que le coût total (direct et indirect) pour les programmes d'accès était d'environ 28,8 millions de dollars. Ce montant est contesté par les institutions comme étant beaucoup trop bas et par certains intervenants comme étant gonflé. Ce montant a toutefois été avalisé en grande partie par des travaux ultérieurs de Conseils et Vérification Canada dans des institutions déterminées.

[4] Le coût par habitant au Canada est à peu près le même qu'aux États-Unis qui, avec une population de 281 millions d'habitants, évaluent les coûts d'accès à l'information pour toutes les agences fédérales à 253 millions de dollars pour l'année 2000.

[5] Goss Gilroy Inc., *Analyse des droits des demandes d'accès à l'information*, Rapport de recherche 23.

[6] Au moment de mettre ce rapport sous presse, le Rapport annuel 2001-2002 du Commissaire à l'information a été publié, le 6 juin 2002. Il fait état d'une diminution du nombre des plaintes malgré une augmentation du nombre des demandes aux institutions fédérales. En 2001-2002, 1 232 enquêtes ont été fermées, dont 28,2 % portaient sur les retards; 6,2 % portaient sur les prolongations de délais; et 2,5 % portaient sur les droits à payer.

[7] Précité, note 3. En comparaison, les droits recouvrés par les organisations fédérales américaines au cours de l'année 2000 représentaient 2,8 pour cent des coûts administratifs de l'accès à l'information.

[8] Forum des politiques publiques, *Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application*, août 2001.

[9] *Accès à l'information, gestion administrative et de l'information, Manuel du Conseil du Trésor,* Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1993.

[10] Ibid.

[11] *Info Source* www.infosource.gc.ca

Chapitre 1 – Commencer par le début : les principes et le droit d'accès

La première tâche de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi) et de son application est de déterminer si ses principes et ses buts sous-jacents continuent à servir les intérêts des Canadiens et de la société canadienne. Les principes de l'accès à l'information devraient susciter la confiance du public et le respect de l'intérêt public en encourageant le plus grand degré possible d'ouverture et de transparence tout en tenant compte des préoccupations légitimes telles la protection des renseignements personnels, la confidentialité commerciale et les relations intergouvernementales.

Un gouvernement ouvert est l'assise de la démocratie.

Livre vert, 1977

Les objectifs qui sous-tendent la législation sur l'accès à l'information ont été reconnus dans le Livre vert[1] de 1977 sur l'accès aux documents du gouvernement qui concluait :

- qu'une reddition de comptes efficace – le jugement du public sur les choix faits par le gouvernement – dépend de la connaissance de l'information et des options qui s'offrent aux décideurs;
- que les documents du gouvernement contiennent souvent de l'information essentielle pour permettre aux citoyens et aux organisations de participer de façon efficace au processus décisionnel du gouvernement;
- que le gouvernement est devenu le plus grand dépositaire d'information sur notre société. Cette information a été préparée à l'aide des fonds publics, elle devrait donc être accessible au public chaque fois que c'est possible.

L'hypothèse voulant que les démocraties soient mieux servies quand les citoyens sont informés et qu'ils font preuve d'intérêt et d'engagement à l'égard de la vie publique est bien établie. [ ] L'information est parfois considérée comme la monnaie d'échange de la vie démocratique.

Neil Nevitte
Rapport de recherche 2

Principes d'accès et objet de la loi

Le Parlement a décidé d'enchâsser dans la Loi le principe du droit d'accès à l'information. La déclaration d'objet de l'article 2 oriente les tribunaux dans l'interprétation de la Loi et les fonctionnaires dans sa mise en œuvre.

L'article 2 établit le droit d'accès aux renseignements détenus au gouvernement conformément aux principes suivants :

- les documents du gouvernement devraient être accessibles au public;
- les exemptions nécessaires au droit d'accès devraient être limitées et précises;
- les décisions sur la divulgation des documents du gouvernement devraient être examinées indépendamment du gouvernement.

Les articles de déclaration d'objet peuvent être d'importants moyens d'interpréter et d'orienter l'interprétation adéquate des autres dispositions de la Loi lorsque le libellé est vague ou ambigu. [Traduction]

Commission australienne de réforme du droit, Rapport 77

L'article énonce aussi que la Loi vise à compléter les procédures existantes d'accès et à ne pas limiter l'accès à l'information normalement disponible au public.

Les tribunaux se sont constamment appuyés sur l'article de déclaration d'objet pour interpréter la Loi.

Le Comité parlementaire de 1986 n'a recommandé aucun changement aux principes d'accès énoncés à l'article 2. Cependant, le Comité a recommandé que la Loi donne mandat au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Commissaire à l'information d'éduquer le public en général aussi bien que les fonctionnaires au sujet des principes d'accès.

[Les intervenants] appuient les principes qui sous-tendent la Loi et estiment que le but de donner accès au public à l'information détenue par le gouvernement, comme le souligne la disposition de déclaration d'objet de la Loi, témoigne de l'importance du partage de l'information entre un gouvernement et ses citoyens dans un régime démocratique.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Lors de toutes nos consultations, nous avons constaté que la plupart des intervenants, des membres du grand public et des fonctionnaires ne connaissaient pas les principes établis dans la Loi. Cependant, lorsqu'ils en sont informés, ils en viennent à la conclusion que ces principes sont les bons et qu'ils sont tout aussi pertinents pour l'avenir qu'ils l'étaient il y a 20 ans.

À notre avis, ce manque de connaissance ou de compréhension des principes d'accès peut avoir un effet négatif sur la manière d'interpréter ou d'appliquer la Loi. Nous sommes donc pleinement d'accord avec le Comité parlementaire – que les principes énoncés dans l'article de déclaration d'objet devraient être mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.

1-1 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les principes d'accès actuellement établis dans l'article 2 de déclaration d'objet de la Loi demeurent inchangés;**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissaire à l'information fassent en sorte que les principes d'accès soient mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.**

Le droit d'accès

La détermination de qui peut se prévaloir du droit d'obtenir des documents détenus par le gouvernement du Canada est liée aux principes de reddition de comptes du gouvernement et de participation publique sous-jacents à la Loi. Nous sommes d'avis que la portée du droit d'accès devrait être réexaminée dans le contexte d'une mondialisation accrue.

L'article 4 de la Loi accorde un droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Il autorise aussi le gouverneur en conseil à étendre ce droit à d'autres personnes. En 1989, le gouvernement a accordé le droit d'accès à toutes les personnes physiques et morales présentes sur le territoire canadien. Dans chaque cas, le droit d'accès du requérant est vérifié avant le traitement de la demande (p. ex., par l'adresse de retour).

Cette exigence semble être redondante et ne pas correspondre au modèle adopté par d'autres lois sur la liberté d'information, qui ne font normalement pas de distinction quant à la nationalité du demandeur. Les demandeurs étrangers qui veulent utiliser la loi canadienne n'ont aucune difficulté à trouver un substitut canadien pour faire la demande en leur nom.

Colin J. Bennett
Rapport de recherche 3

Devrait-il y avoir quelque restriction géographique que ce soit au droit d'accès?

On pourrait soutenir que l'extension de ce droit à des non-Canadiens situés à l'extérieur du pays ne contribuera pas grand-chose à l'objectif fondamental de l'accès à l'information, soit de promouvoir la reddition de comptes du gouvernement et augmenter la participation du public dans la formulation des politiques. L'extension du droit d'accès pourrait aussi imposer des coûts additionnels aux contribuables canadiens.

Par contre :

- avec la mondialisation croissante, de plus en plus de documents liés à une question donnée se trouveront dans plus d'un pays et les chercheurs devront les obtenir de chacun afin de constituer un dossier complet;
- les personnes et les organisations se trouvant en dehors du Canada peuvent avoir un intérêt légitime à l'obtention de documents du gouvernement canadien, tout comme les Canadiens peuvent avoir un intérêt légitime à l'obtention de l'information détenue par d'autres gouvernements;
- dans la plupart des autres pays, y compris les États-Unis, la législation sur l'accès à l'information accorde un droit d'accès complet à tout requérant. Les Canadiens ont le droit de faire des demandes à ces différents pays pour obtenir de l'information et ils exercent ce droit;
- les personnes et les organisations situées à l'extérieur du Canada peuvent contourner la restriction actuelle, et ils le font, en trouvant quelqu'un au Canada qui est disposé à présenter une demande d'accès en leur nom;
- la restriction actuelle empêche le gouvernement d'adopter un système d'accès électronique à l'information, qui permettrait de recevoir et de répondre à des demandes sous forme électronique, puisqu'il serait très difficile de déterminer où le requérant se trouve exactement.

Dès 1986, le Comité parlementaire avait recommandé que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande d'accès en vertu de la Loi. Étant donné le contexte de la mondialisation qui fait que les pays sont de plus en plus interreliés, ainsi que l'approche moins restrictive adoptée par plusieurs autres pays, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'est probablement pas possible de maintenir l'exigence qu'un requérant soit présent au Canada, du moins pas à long terme.

Les fonctionnaires des pays où cette restriction n'existe pas, comme les États-Unis, nous ont dit que les demandes en provenance de l'étranger n'ont pas d'impact important sur le nombre ou l'envergure des demandes qu'ils reçoivent. Ils croient que la seule différence consiste dans le fait que les demandes en provenance de l'étranger peuvent être faites directement, plutôt que par l'entremise d'un représentant local. Rien ne porte à croire que l'élimination de cette restriction aurait des répercussions différentes au Canada. Toutefois, les ministères qui ont un mandat tourné surtout vers

Dans ma recherche sur les É.-U. et le génocide rwandais de 1994, je me suis servi de la *Freedom of Information Act* pour obtenir la divulgation de documents qui révèlent notre inaction. Afin de comprendre les activités précises des É.-U. aux Nations Unies, j'ai aussi déposé des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information du Canada afin de savoir comment le gouvernement du Canada avait perçu les activités des É.-U. Il est donc possible, de cette manière, de se faire une idée plus exacte du rôle des É.-U. et de mieux comprendre ces horribles événements. De la sorte, l'utilisation des lois étrangères sur l'accès aide à assurer la responsabilité des gouvernements au pays. [Traduction]

William Ferroggiaro
National Security Archive
Washington, D.C.

l'international pourraient avoir des préoccupations quant aux répercussions d'un tel changement sur leurs opérations. Il y a lieu de travailler avec ces ministères afin d'évaluer l'impact probable et les façons d'y faire face.

1-2 Le Groupe d'étude recommande qu'à la suite de discussions approfondies, avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés, sur l'incidence des coûts et la manière de gérer toute augmentation éventuelle des demandes, la Loi soit modifiée afin de conférer à toute personne le droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale.

Conclusion

L'article 2 de déclaration d'objet demeure valide, mais il doit être mieux communiqué, aussi bien au grand public qu'aux fonctionnaires.

Il faut poursuivre les discussions avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés par l'élargissement du droit d'accès à « toute personne ». Cependant, nous convenons, avec bon nombre d'intervenants, qu'il est temps que la Loi soit modernisée afin de conférer un droit d'accès universel.

---

[1] L'honorable John Roberts, secrétaire d'État, *Législation sur l'accès public aux documents du gouvernement*, (Livre vert), 1977, Ministre des Approvisionnements et services Canada.

Chapitre 2 – Revoir le champ d'application : les institutions assujetties

La détermination du champ d'application de la Loi et comment les institutions y sont assujetties est fondamentale à tout régime d'accès à l'information.

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée en 1983, l'activité gouvernementale était pour la plus grande part le fait des ministères et de quelques sociétés d'État. Depuis lors, le gouvernement du Canada a restructuré le secteur public afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité. Il a transféré certaines fonctions à l'extérieur du secteur public et créé des mécanismes organisationnels diversifiés pour la prestation des services, dont certains organismes qui ont un mandat leur permettant de faire des profits, ainsi que des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé. Il est clair qu'à l'avenir, la prestation des services de nature publique se fera de plus en plus par l'entremise d'une variété de structures institutionnelles, dont plusieurs seront à distance du gouvernement.

Le défi consiste à trouver des façons efficaces et pratiques d'assurer que le droit fondamental des Canadiens à l'accès à l'information est constamment pris en compte lorsque les décisions sont prises d'établir des institutions. Nous avons conclu qu'il n'y a pas d'approche simple à la détermination de quelles institutions devraient faire partie du champ d'application de la Loi. Nous ne proposons pas de simplement prolonger automatiquement le champ d'application à chaque nouvel organisme de service spécial (c.-à-d. les sociétés d'État; les sociétés privées, sans but lucratif; les partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux, etc.). De plus, nous ne croyons pas que la portée de la Loi devrait être élargie à chaque entité du secteur privé qui effectue une activité pouvant être considérée comme ayant une incidence éventuelle sur l'intérêt public.

La Loi s'applique aux documents qui relèvent des institutions fédérales, mais ne comprend pas de définition précise de l'expression « institution fédérale ». Elle n'établit pas non plus de critères permettant d'identifier ces institutions. L'article 3 de la Loi définit tout simplement une institution fédérale comme étant tout ministère ou département, ou tout organisme figurant à l'annexe I de la Loi. L'annexe I comporte une liste de 19 ministères et départements, ainsi que de 142 autres organismes, allant de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à la Banque du Canada, à la Commission nationale des libérations conditionnelles et à la Monnaie royale canadienne.

> Il devrait y avoir très peu d'organisations, quel que soit leur statut, ministère fédéral, organisme de service spécial, société d'État, etc., qui ne sont pas assujetties à la Loi. Toutes celles qui demandent l'exemption devraient fournir des motifs pleinement convaincants pour obtenir ce statut spécial. [Traduction]
>
> Canadian Library Association
> Mémoire au Groupe d'étude

> L'efficacité de plusieurs lois d'accès à l'information a été affaiblie à cause de la restructuration. Ces lois s'appliquent depuis toujours aux ministères gouvernementaux ou à d'autres organisations étroitement liées à ces ministères. Avec le transfert de l'autorité à des organisations quasi-gouvernementales ou privées, la portée de la Loi s'est rétrécie. [Traduction]
>
> Alasdair Roberts
> *Structural Puralism and the Right to Information*, School of Policy Studies, Working Paper 15
> février 2001

Le paragraphe 77(2) de la Loi autorise le gouvernement à ajouter de nouvelles institutions par décret. Il n'y a pas de disposition autorisant le gouvernement à retrancher des institutions inscrites à l'annexe I; pour ce faire, il faut une loi du Parlement.

Cette approche quant aux institutions qui sont assujetties à la Loi a été critiquée pour plusieurs motifs :

- plusieurs institutions qui fournissent actuellement des services publics ne sont pas assujetties à la Loi;
- il ne semble pas y avoir de logique ou d'explication rationnelle permettant de comprendre pourquoi certaines institutions figurent à l'annexe I alors que d'autres n'y sont pas;
- il ne semble pas exister de processus officiel au sein du gouvernement permettant d'assurer que l'on examine, lors de la création de nouvelles institutions, la question de l'application de la Loi;
- l'annexe I ne porte que sur les institutions qui font partie de l'autorité exécutive du gouvernement et ne couvre ni le Parlement ni les tribunaux.

En nous fondant sur des études réalisées pour le compte du Groupe d'étude, sur une comparaison détaillée avec d'autres ressorts et sur les messages qui nous ont été transmis avec insistance lors des consultations publiques, nous sommes arrivés à la conclusion que la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* doit être modernisée et élargie, qu'elle doit se fonder sur des principes et être rendue plus cohérente. Nous allons discuter de l'application de la Loi aux trois autorités du gouvernement : l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Il est possible d'étendre la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* relativement aux entités du pouvoir exécutif — qui devraient demeurer le principal point de mire des mesures d'accès à l'information puisqu'elles exercent le pouvoir décisionnel du gouvernement.

Jerry Bartram
Rapport de recherche 12

L'exécutif

Les programmes et les services du gouvernement sont réalisés par les ministères, les organisations, les commissions, les tribunaux, les sociétés d'État et autres organismes qui ensemble constituent l'autorité exécutive du gouvernement. Bien que les organismes de services spéciaux soient dans le secteur privé et ne fassent pas partie, à proprement parler, de l'autorité exécutive, nous les incluons ici parce que plusieurs d'entre eux offrent des services de nature publique.

Le gouvernement continue de créer un grand nombre de sociétés et d'organismes diversement constitués, chargés d'un mandat de service public tout en restant à une certaine distance du gouvernement. La Loi peut ou non s'appliquer à de tels organismes. En ce moment, 25 sociétés d'État sont régies par la Loi alors que 17 ne le sont pas. Plusieurs autres organismes de service spécial ne sont pas assujettis à la Loi. Il s'agit, entre autres, de sociétés d'État et sociétés privées, sans but lucratif, telles que Nav Canada et la Commission canadienne du blé. Nous n'avons pu déceler de critères ou de raisonnement évident qui auraient déterminé lesquels de ces organismes devraient être assujettis à la Loi.

Nous nous rangeons à l'avis que l'approche actuelle n'est pas satisfaisante. Dans la conception d'une solution, nous sommes d'avis que certaines des observations sont pertinentes :

- la portée de la législation canadienne est moins étendue que celle de la plupart des autres pays et des provinces canadiennes;
- il y a des anomalies apparentes dans l'application de la Loi (p. ex. la Monnaie royale canadienne est assujettie à la Loi, alors que Postes Canada ne l'est pas, bien que les deux sociétés d'État vendent activement des produits au Canada et à l'étranger);
- bon nombre de sociétés d'État, présentement exemptées de la Loi, ont des préoccupations quant à la protection de leurs intérêts commerciaux si elles deviennent assujetties à la Loi, notamment lorsqu'elles ont le mandat de faire un profit et qu'elles sont en concurrence avec des entités non gouvernementales;
- certaines sociétés ont des préoccupations uniques quant à leurs mandats (p. ex. Radio-Canada s'inquiète à juste titre de la protection des documents portant sur sa programmation, ainsi que des sources de ses journalistes);
- les filiales des sociétés d'État sont très diversifiées, comprenant des entreprises créées à des fins précises, mais qui sont maintenant inactives, des sociétés numérotées qui ne font que détenir les actions d'autres entités corporatives et de vigoureuses entreprises commerciales qui commercialisent à l'étranger, entre autres, notre expertise technologique;
- bien que le gouvernement ait transféré certaines fonctions à des sociétés privées et sans but lucratif, il continue à les réglementer (p. ex. les services de navigation aérienne ont été transférés à Nav Canada, mais les renseignements sur la sécurité aérienne sont toujours disponibles par l'entremise de Transports Canada, qui a le mandat de réglementer la sécurité aérienne et qui est assujetti à la Loi);
- certaines organisations désignées par les commentateurs pour inclusion éventuelle au champ d'application de la Loi effectuent des fonctions qui ne relèvent pas maintenant et n'ont jamais relevé du gouvernement fédéral (p. ex. la Société canadienne du sang – entreprise privée sans but lucratif – qui a repris la responsabilité du système national de sang de la Croix rouge canadienne).

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est nécessaire d'avoir une approche fondée sur des principes, qui permettra de définir clairement quelles sont les entités qui devraient être assujetties à la Loi. Ces principes devraient toutefois comporter la souplesse requise pour procéder à des changements éventuels, au fur et à mesure que les gouvernements introduisent des façons nouvelles d'atteindre leurs objectifs publics.

Les organismes régis par la Loi et les raisons pour lesquelles ils le sont doivent être clairs. [] Il faut une uniformité afin que le gouvernement puisse décider de façon cohérente de l'inclusion d'un organisme et expliquer et défendre ses décisions en public.

Jerry Bartram
Rapport de recherche 12

À notre avis, la meilleure façon, à la fois pragmatique et fondée sur des principes, d'assurer le champ d'application approprié de la Loi et de déterminer si une organisation particulière devrait y être assujettie est de poser des critères reposant sur la propriété et le contrôle de l'organisme et sur la nature de service public des fonctions exercées.[1] La plupart des autres pays et les provinces ont déjà inclus des critères de propriété et de contrôle dans leur législation d'accès à l'information. Cela présuppose un droit d'examiner l'information détenue par des organisations appartenant au gouvernement ou contrôlées par lui. Les lois plus récentes sur l'accès à l'information comprennent des critères touchant à la nature de service public de la fonction exercée dont l'assise est que les entités fournissant des services publics devraient, dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilité, être soumises à l'examen public.

Nous sommes d'avis qu'une combinaison de ces critères répond mieux aux défis des initiatives qui sont en évolution constante de diversification des modes de prestation de service. Ceux-ci devraient comprendre :

- la propriété et le contrôle : le gouvernement nomme la majorité des membres de l'entité qui dirige l'organisation; il fournit tout le financement de l'organisation par le truchement de crédits ou possède un intérêt majoritaire dans l'organisation;
- les fonctions d'intérêt public : l'organisation effectue des fonctions dans un domaine relevant de la compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique.

Tout organisme conforme aux critères de propriété ou de contrôle ou de fonctions d'intérêt public pourrait être ajouté à l'annexe I à moins que cela soit incompatible avec soit :

- sa structure de gouvernance (p. ex. un arrangement où les provinces sont responsables avec le gouvernement fédéral d'une fonction particulière, rendant difficile ou inappropriée l'application de la Loi fédérale à cette nouvelle structure);
- son mandat (p. ex. l'information essentielle à l'exécution du mandat de l'entreprise ne pourrait être protégée par des exemptions ou des exclusions au titre de la Loi).

La gouvernance a beaucoup évolué depuis l'introduction de la *LAI*, et il en sera de même au cours des 20 prochaines années alors que le gouvernement mettra en place de nouvelles façons innovatrices de réaliser les projets publics. Il faudra suffisamment de souplesse pour permettre au gouvernement de considérer la Loi comme étant un élément d'une approche globale de divulgation et de reddition de comptes.

Jerry Bartram
Rapport de recherche 12

2-1 Le Groupe d'étude recommande que :

- **la Loi soit modifiée pour établir des critères qui serviront à la détermination de quelles institutions devraient être assujetties à la Loi;**
- **les critères fassent en sorte que les institutions soient assujetties si :**
  - **le gouvernement nomme la majorité des membres de leur conseil d'administration, fournit tout le financement par des crédits ou possède un intérêt majoritaire;**

- **l'institution effectue des fonctions dans un domaine de compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique;**
- **sauf là où le fait d'être assujetti serait incompatible avec la structure ou le mandat de l'organisation.**

Nous sommes d'avis que ces critères devraient être appliqués aux initiatives existantes et proposées de diversification des modes de prestation de services. Notre analyse préliminaire indique que cette approche assujettirait toutes les sociétés d'État au régime d'accès à l'information. Cependant, l'assujettissement des sociétés d'État, de leurs filiales et des autres organismes de diversification des modes de prestation de services devrait être déterminé au cas par cas, à la suite d'un examen plus complet.

S'il est déterminé qu'une organisation existante est conforme aux critères, nous sommes aussi d'avis qu'avant d'être ajoutée à l'annexe I, elle devrait bénéficier d'un certain laps de temps pour préparer son nouveau système d'accès à l'information.

2-2 Le Groupe d'étude recommande que :

- **un examen complet des organisations existantes de diversification des modes de prestation de services soit entrepris afin de déterminer si elles sont conformes aux critères;**
- **la Loi ne soit appliquée qu'aux organisations existantes qui sont conformes aux critères après une période raisonnable de temps pour qu'elles préparent leur nouveau régime d'accès à l'information.**

Plusieurs organisations qui ne sont pas actuellement assujetties à la Loi ont des mandats qui peuvent être en partie incompatibles avec l'assujettissement à la Loi. Cependant, nous sommes d'avis que dans la plupart des cas, ces aspects des mandats de telles organisations peuvent être protégés en les excluant de façon ciblée du champ de la Loi, tout en maintenant l'application générale à l'organisation. Cette approche ciblée est adoptée dans plusieurs pays. Un exemple du genre d'information qui pourrait être visé est celui retenu par le Comité parlementaire de 1986, soit le matériel des programmes de la Société Radio-Canada; un autre est l'information concernant les activités concurrentielles de sociétés d'État telles que Postes Canada (p. ex. les activités de messagerie) et la Monnaie royale (p. ex. les ventes de bijoux), qui sont des activités qui se distinguent clairement des autres fonctions de services publics de ces sociétés. Le Groupe d'étude est d'avis que l'information de cette nature devrait être exclue précisément lorsque ces organisations sont autrement assujetties à la Loi.

2-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi ne s'applique pas à l'information portant sur les intérêts essentiels d'organisations qui sont déjà assujetties ou qui seront assujetties à la Loi (p. ex. les sources des journalistes, les activités commerciales concurrentielles), dans le cas où les exemptions actuelles ne protégeraient pas adéquatement cette information.

Pour faire en sorte qu'une approche fondée sur des critères d'assujettissement fonctionne, il est important que cette question soit étudiée très tôt et d'une manière cohérente lorsque des décisions sont prises de créer de nouvelles organisations. Cela n'a pas semblé toujours être le cas dans le passé. Cependant, la nouvelle politique du gouvernement intitulée *Politique sur la diversification des modes de prestation de services*[2] (Politique DMPS) donne l'occasion de le faire puisqu'elle requiert que pour tout organisme de DMPS proposé, on ait à fournir une analyse comportant, entre autres, un certain nombre de tests « d'intérêt public », y compris si la *Loi sur l'accès à l'information* devrait s'appliquer. Cette approche peut faire en sorte que la question de l'application soit examinée tôt dans le processus et d'une manière rigoureuse; cependant, il faudrait le renforcer pour y enchâsser l'approche fondée sur des principes que propose le Groupe d'étude.

En plus d'inclure des critères dans la Loi, nous sommes donc d'avis que ces mêmes critères et que plusieurs principes directeurs devraient faire partie de la Politique DMPS et du Guide de la politique qui serviront à déterminer si la Loi devrait s'appliquer à une nouvelle organisation.[3]

Lorsqu'il est déterminé par l'application des critères qu'une nouvelle organisation ne devrait pas être assujettie à la Loi, la Politique DMPS devrait cependant prévoir que l'organisation mette en place un autre régime de divulgation afin d'assurer l'accès public aux renseignements.

2-4 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique du gouvernement sur la diversification des modes de prestation de services* et le *Guide des politiques* soient modifiés :

- **pour inclure les critères d'application de la Loi, ainsi que des principes directeurs, afin d'assurer qu'une analyse complète de la question de l'application est effectuée lorsque de nouvelles organisations de diversification des modes de prestation de services sont créées;**
- **afin d'assurer la mise en place d'un régime de remplacement complet de divulgation lorsqu'il est déterminé qu'il n'est pas approprié d'appliquer la Loi.**

Le législatif

Le Parlement

Le Comité parlementaire de 1986 était d'avis que la législation sur l'accès à l'information devrait s'appliquer aux institutions qui sont perçues par le grand public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental, y compris le Sénat, la Chambre des communes (sauf pour les bureaux des sénateurs et des députés) et à la Bibliothèque du Parlement. Cette recommandation a été appuyée par chacun des commissaires à l'information par la suite.

Le Comité du Parlement s'est aussi préoccupé de protéger l'immunité parlementaire. L'immunité parlementaire est le droit collectif et le droit individuel accordés aux parlementaires afin d'assurer qu'ils soient en mesure d'accomplir leurs fonctions et leurs tâches sans obstruction. L'immunité est protégée par la Constitution et porte sur toutes les questions liées aux procédures parlementaires. Cela comprend le droit à la liberté d'expression du député, le droit de la Chambre de réglementer ses propres affaires internes et le droit d'un Comité de convoquer des témoins.

Le privilège absolu permet à ceux qui assument leurs fonctions légitimes dans ces institutions très importantes de l'État (le Parlement et les tribunaux) de ne pas être exposés à d'éventuelles poursuites judiciaires. C'est nécessaire dans l'intérêt national : cette protection est d'ailleurs jugée nécessaire depuis des siècles dans notre régime démocratique. Elle permet à notre système judiciaire et à notre système parlementaire de fonctionner en toute liberté.

John Fraser
Ancien président de la Chambre
Débats des Communes
le 5 mai 1985

Nous sommes d'avis que la Loi devrait s'appliquer à l'information de nature administrative des institutions du Parlement, c'est-à-dire de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement. Cependant, nous sommes aussi d'avis qu'on doit exempter l'information qui est protégée par l'immunité parlementaire. À notre avis, cette protection est nécessaire pour faire en sorte que le Sénat et la Chambre des communes fonctionnent avec indépendance et efficacité. La Loi ne devrait pas s'appliquer non plus à l'information des partis politiques et de leurs caucus, ou aux documents personnels, ou politiques des sénateurs et des députés individuels ou à ceux qui se rapportent à leurs électeurs.

Pour assurer son autonomie par rapport à l'exécutif et aux tribunaux, et pour protéger son immunité et ses privilèges, le Parlement peut vouloir étudier un processus modifié de recours de deuxième palier pour s'occuper des plaintes relatives à la divulgation de ses documents. Si le Parlement est d'avis que le recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale serait incompatible avec son indépendance, l'examen de deuxième palier, après l'étape de l'enquête sur la plainte, pourrait être effectué par le Parlement lui-même. En d'autres termes, la première étape du processus normal de recours resterait la même; le demandeur aurait le droit de présenter une plainte au Commissaire à l'information, et le Commissaire pourrait faire enquête sur la plainte et faire des recommandations à l'institution parlementaire appropriée. Tout examen subséquent serait cependant effectué par le Parlement, par exemple par un groupe spécial de parlementaires siégeants ou d'anciens parlementaires nommés conjointement par les deux Chambres du Parlement. Le groupe, à son tour, ferait ses recommandations aux présidents de chaque Chambre qui sont les autorités reconnues en matière d'immunité parlementaire.

Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise.

La Juge McLachlin dans
New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse [1993]
1 R.C.S. 319

2-5 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi s'applique à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement; mais**
- **que la Loi exclue l'information protégée par l'immunité parlementaire, les documents des partis politiques et les dossiers personnels et politiques des sénateurs et des députés; et**
- **que le Parlement détermine si le processus approprié de recours au deuxième palier est un examen judiciaire à la suite d'une enquête sur une plainte effectuée par le Commissaire à l'information ou si un autre processus d'examen devrait être mené par le Parlement lui-même. Par exemple, un groupe de parlementaires d'expérience pourrait être nommé afin d'examiner les situations où le Commissaire recommande la divulgation, mais la Chambre des communes, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement maintiennent que la demande d'information est protégée par l'immunité parlementaire.**

Les agents du Parlement

Les agents du Parlement sont responsables envers la Chambre des communes, le Sénat ou les deux Chambres du Parlement pour l'exécution de certaines tâches qui sont prescrites par une loi. Le Directeur général des élections, le Vérificateur général, le Commissaire aux Langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée sont des agents du Parlement du Canada.

Le Vérificateur général, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée ont tous exprimé des préoccupations au sujet de la possibilité qu'ils aient à divulguer de l'information fournie par d'autres institutions au cours de vérifications ou d'enquêtes, ou de l'information produite à l'interne, à l'appui de ces vérifications ou enquêtes.

Le Groupe d'étude est d'avis que la Loi devrait s'appliquer au Vérificateur général, au Commissaire aux langues officielles, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée. Nous croyons aussi que leurs préoccupations au sujet de l'exécution de leurs mandats devraient être traitées dans la Loi.

Le mandat du Directeur général des élections diffère puisque son mandat n'est pas de surveiller les activités de l'exécutif comme le font les autres agents parlementaires. Son mandat au contraire est de diriger Élections Canada, l'agence non partisane responsable du système électoral fédéral. La *Loi électorale du Canada* régit déjà la divulgation et la non-divulgation des documents électoraux et de l'information liés aux enquêtes. L'ajout des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* à ce régime pourrait mener à des conflits de lois. Le Groupe d'étude a donc conclu que le Directeur général des élections ne devrait pas être assujetti à la Loi. Cependant, nous sommes d'avis que le régime actuel de divulgation prévu dans la *Loi électorale du Canada* devrait être

bonifié par des dispositions garantissant l'accès à l'information portant sur l'administration du Bureau du Directeur général des élections, ainsi que par un mécanisme pour régler tout différend afférent.

2-6 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi s'applique aux institutions suivantes : le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée;**
- **que la Loi exclue les documents portant sur l'exercice des fonctions de vérification ou d'enquête d'un agent parlementaire, ou les documents obtenus d'autres institutions gouvernementales qui sont en possession d'un agent parlementaire strictement aux fins d'une vérification ou d'une enquête;**
- **que la *Loi électorale du Canada* soit amendée afin de prévoir l'accès à l'information au sujet de l'administration du bureau du Directeur général des élections, et un mécanisme pour régler tout différend afférent.**

Il faut aussi déterminer comment traiter les plaintes qui seraient déposées au titre de la Loi contre le Commissariat à l'information. En Alberta et en Colombie-Britannique par exemple, la législation prévoit qu'un juge sera désigné pour mener enquête sur toute plainte déposée contre le Commissaire. L'autre solution serait un processus de recours à une seule étape en vertu duquel le demandeur contournerait l'étape de l'enquête et présenterait un recours en Cour fédéral pour examen judiciaire de la décision du Commissaire à l'information de ne pas divulguer des documents, d'imposer des droits à payer, etc. À notre avis, ce mécanisme serait onéreux pour le demandeur en temps et en argent.

Nous sommes d'avis qu'une approche semblable à celle des provinces serait appropriée au niveau fédéral. Cependant, afin de minimiser tout conflit d'intérêt perçu ou réel qui pourrait résulter du fait qu'un juge de la Cour fédérale ferait enquête sur une plainte contre le Commissariat à l'information alors que la Cour fédérale effectue des révisions judiciaires au titre de la Loi, nous sommes d'avis qu'un juge à la retraite pourrait être désigné pour mener l'enquête sur de telles plaintes. On prévoit que ces situations seront plutôt rares.

2-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi prévoie la désignation d'un juge à la retraite pour mener enquête sur les plaintes d'accès à l'information déposées contre le Commissariat à l'information.

Dans le cas du pouvoir judiciaire, il faut mettre en balance la valeur fondamentale de l'indépendance judiciaire et la valeur possible, pour la société, de l'inclusion de l'information. L'étude note que l'inclusion du bureau du Commissaire à la magistrature fédérale pourrait assurer l'accès à des documents purement administratifs sans inclure les dossiers et les procédures de la Cour. L'étude recommande toutefois de faire preuve de prudence si le judiciaire est inclus, particulièrement parce qu'on ne sait pas exactement où tirer la ligne entre la fonction judiciaire et les questions administratives.

Jerry Bartram
Rapport de recherche 12

Les tribunaux et le judiciaire

La Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt sont constituées par des lois du Parlement fédéral. Le gouvernement fédéral nomme les juges à ces tribunaux et aux cours supérieures des provinces et des territoires. De plus, deux autres institutions sont apparentées : le Conseil canadien de la magistrature, composé des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours fédérales et des cours supérieures des provinces et des territoires, s'occupe, entre autres choses, de la discipline judiciaire. Le Commissariat à la magistrature fédérale est responsable de l'administration des salaires et des avantages sociaux des juges nommés par le fédéral partout au Canada (sauf des juges de la Cour suprême), et fournit le soutien administratif au processus de nomination des juges.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé que la Loi ne s'applique pas aux trois tribunaux fédéraux. Dans son dernier rapport annuel, le Commissaire à l'information a adopté la même position, signalant que les tribunaux, qui doivent décider des plaintes au titre de la Loi, ne devraient pas eux-mêmes être assujettis à celle-ci ou aux enquêtes effectuées par le Commissariat. Il ajoute que les instances devant les tribunaux sont publiques et par définition beaucoup plus transparentes que les activités de nombreuses autres institutions.

Le Groupe d'étude est d'accord avec cette évaluation. Assujettir les tribunaux et la magistrature à la Loi serait inapproprié. Pour préserver l'indépendance judiciaire, la Loi ne devrait pas s'appliquer au Conseil canadien de la magistrature ni au Commissariat à la magistrature fédérale. Cependant, les tribunaux et les institutions afférentes devraient être rendus plus transparents qu'ils ne le sont maintenant en divulguant leurs documents administratifs, de manière courante, ainsi que sur demande.

2-8 Le Groupe d'étude recommande que les tribunaux et les institutions afférentes ne soient pas assujettis à la Loi, mais qu'ils adoptent des régimes de divulgation afin d'assurer autant de transparence que possible en ce qui concerne leur administration.

Conclusion

La structure gouvernementale a considérablement changé depuis l'adoption de la Loi. L'application de la *Loi sur l'accès à l'information* est maintenant plus limitée que dans la plupart des autres compétences. De plus, il n'y a aucune justification publique claire ni aucun critère pour inclure ou exclure des institutions existantes ou de nouvelles institutions. Le Groupe d'étude est d'avis que la plupart des institutions de l'autorité exécutive devraient être incluses, à moins que cette

application soit inappropriée étant donné leur structure ou le risque de préjudice à leur mandat qui ne peut être évité en se servant d'exemptions ou d'exclusions. À cette fin, la Loi devrait contenir des critères de telle sorte que les organisations qui s'y conforment puissent être ajoutées à l'annexe I.

Nous sommes d'avis que le champ d'application de la Loi devrait être élargi au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement et aux agents parlementaires tels que le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée mais avec des protections appropriées.

Finalement, nous sommes d'avis que les institutions qui ne sont pas assujetties à la Loi, y compris les tribunaux, devraient quand même être encouragées à adopter des régimes de divulgation sérieux. Ces régimes devraient viser à assurer le degré le plus élevé possible de transparence.

---

[1] Jerry Bartram, « *La portée de la Loi sur l'accès à l'information – Élaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions* », Rapport de recherche 12.

[2] Secrétariat du Conseil du Trésor, « *Politique sur la diversification des modes de prestation de services* », février 2000 (http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps_e.html)

[3] Pour de plus amples détails, voir « *Maintenir le droit d'accès du public à l'information lorsque les modèles de prestation des services changent* », de Jerry Bartram, Rapport de recherche 13.

Chapitre 3 – Examen de la portée : les documents visés par la Loi

La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à un document relevant d'une institution gouvernementale. Qu'est-ce qu'un « document » aux fins de la Loi? Quelle information doit-on considérer comme « relevant » d'une institution fédérale?

La définition de document

L'article 3 de la Loi définit le terme « document » comme suit :

> « document » inclut tous les éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information.

Au fil des ans, plusieurs suggestions ont été avancées pour qu'on ajoute à cette définition différents types de renseignements consignés soit : le courrier vocal, les courriels, l'échange de données informatiques, les conférences par ordinateur et autres communications stockées électroniquement. Le Groupe d'étude est d'avis que la définition actuelle recouvre déjà tous ces genres de documents, quel que soit le support sur lequel ils sont conservés. Elle correspond aussi à la définition large de « document » que l'on trouve dans la *Loi sur les archives nationales du Canada*. Selon nous, il n'y a pas d'avantages à modifier la définition.

Toutefois, les préoccupations exprimées au Groupe d'étude semblent indiquer qu'on comprend mal la définition du terme « document » et son application. Les fonctionnaires qui créent, conservent et disposent des documents devraient avoir une compréhension claire de ce qui constitue un document visé par la Loi. Au chapitre 9, nous reviendrons sur ces questions de gestion de l'information, ainsi que sur la formation et les outils pour les fonctionnaires.

3-1 Le Groupe d'étude recommande de ne rien changer à la définition de « document » que contient la Loi puisqu'elle est déjà complète, mais que sa portée soit mieux communiquée aux fonctionnaires.

Document relevant d'une institution fédérale

Afin qu'un document soit accessible en vertu de la Loi, il doit « relever d'une institution fédérale ». Est-ce à dire que toute l'information qui est en la possession d'une institution fédérale relève d'elle? À l'inverse,

devrait-on considérer qu'une information peut relever d'une institution fédérale même si elle n'est pas en sa possession? Si c'est le cas, quelles sont les circonstances applicables?

La Loi ne définit pas l'expression « relevant de ». Les *Lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information* énoncent clairement qu'un document en la possession d'une institution, qu'il soit au Canada ou à l'étranger, est présumé relever de cette institution à moins de preuve contraire. Dans la décision qui fait autorité sur cette question, *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*[1], la Cour d'appel fédérale a conclu que la notion « relevant de » ne pouvait être limitée aux cas où l'on avait le pouvoir d'éliminer un document. La Cour a conclu que rien dans la Loi n'indiquait que le terme « relevant de » ne devrait pas recevoir une interprétation large et, de plus, elle a décidé qu'une interprétation étroite retirerait aux citoyens un droit significatif d'accès au titre de la Loi.

D'autres ressorts ont développé des lignes directrices plus explicites quant au sens à donner à l'expression « relevant de », que les fonctionnaires et les requérants trouvent utiles. Par exemple, les lignes directrices de l'Alberta portent qu'un document relève d'un organisme public lorsque ce dernier en a la gestion, y compris le droit de restreindre, de réglementer et de gérer son utilisation, sa divulgation ou sa disposition. Les lignes directrices prévoient un certain nombre d'indicateurs pour déterminer si un document relève d'un organisme public (ou est sous sa garde), notamment le fait que le document a été créé par l'organisme public ou en son nom; qu'un contrat prévoit que le document relève de l'organisme public; que le document est en possession de l'organisme public; et que l'organisme public a le droit d'en réglementer l'utilisation et la disposition.

Dans le cadre de nos consultations, les coordonnateurs de l'accès à l'information dans l'administration fédérale ont fait ressortir le fait que les institutions fédérales n'ont pas présentement un sens clair des documents qui « relèvent » d'elles. Les coordonnateurs étaient aussi d'avis que l'absence de lignes directrices claires à ce sujet a donné lieu à des opinions divergentes et à des litiges inutiles. Le Groupe d'étude convient qu'il y a lieu de fournir plus de directives sur cet aspect.

Nous partageons l'avis exprimé par l'ancien Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario,[2] selon lequel il n'est pas possible d'établir une définition précise de l'expression « relevant de » qu'on pourrait appliquer dans chaque cas. Selon lui, il est nécessaire d'examiner tous les aspects de la création, de la conservation et de l'utilisation des documents particuliers, au vu des faits de chaque affaire, afin de décider s'ils relèvent effectivement de l'institution.

Les lignes directrices sont le véhicule idéal pour offrir ce genre de conseils pratiques et détaillés aux responsables de la mise en œuvre de la Loi. Il existe plusieurs exemples dans les provinces sur ce sujet qui pourraient être repris par le gouvernement fédéral. Des lignes directrices plus

explicites, accompagnées d'une formation offerte aux responsables de l'accès à l'information, devraient faciliter le règlement rapide de la plupart des cas et permettraient d'éviter des conflits inutiles.

3-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées afin de fournir des conseils plus détaillés quant à la signification de l'expression « relevant de ».

Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours à l'impartition de ses programmes et services au secteur privé. Ces contrats ne visent pas l'obtention de biens et services à usage interne; ce sont des contrats ou ententes qui impliquent le transfert, à un entrepreneur pour une période donnée, de la prestation d'un programme ou d'un service assuré jusque là par le gouvernement. Un organisme pourrait ainsi confier à contrat à une société privée tout son secteur de technologie de l'information ou rémunérer une société privée pour qu'elle réalise des inspections techniques en son nom. Dans de tels cas, le gouvernement conserve ses responsabilités pour les fonctions en cause. On doit aussi tenir compte du fait que le contrat d'impartition peut ne représenter qu'une petite partie de l'activité de l'entrepreneur en cause.

La passation de marchés avec des entités du secteur privé pour la prestation directe de services au public au nom du gouvernement menace la reddition de comptes du gouvernement et la transparence prévue par la législation sur l'accès à l'information. [Traduction]

Commission australienne
de la réforme du droit
Rapport 77

Nous avons discuté au Chapitre 2 de la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* (DMPS). Elle s'applique aussi à l'impartition des programmes et services fédéraux. Comme pour les autres initiatives DMPS, la politique DMPS exige que les institutions qui se proposent de procéder à l'impartition de programmes ou de services préparent une analyse de cas où l'on doit notamment trouver un certain nombre de critères « d'intérêt public », y compris comment on procédera pour assurer le droit d'accès à l'information des Canadiens.

Le Groupe d'étude a conclu que la politique DMPS du gouvernement devrait être modifiée pour y ajouter les critères proposés d'assujettissement des organismes à la Loi. Lorsqu'il s'agit d'initiatives « d'impartition », l'intention n'est pas que les sociétés du secteur privé chargées de la prestation pour une période donnée de programmes ou services gouvernementaux en vertu d'un contrat soient assujetties à la Loi, mais bien d'assurer que les Canadiens continuent d'avoir accès aux documents relatifs à la reddition de comptes du gouvernement pour le programme ou le service.

La diversification des modes de prestation de services où des institutions établissent des modalités permettant de fournir des services gouvernementaux par l'entremise d'un fournisseur du secteur privé, pose aussi une menace aux droits à l'accès. (L'ancien commissaire) a recommandé un cadre gouvernemental qui comprendrait l'exigence de la passation d'un contrat écrit entre l'institution et le fournisseur du secteur privé maintenant explicitement l'application des lois aux documents nécessaires à la prestation du service.

Ann Cavoukian
Commissaire à l'information
et à la protection de la vie privée
de l'Ontario
Mémoire au Groupe d'étude

3-3 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* soit modifiée pour assurer que les ententes d'impartition des programmes ou services gouvernementaux prévoient :

- **que les documents relatifs à la prestation du programme ou du service qui sont transférés à l'entrepreneur, ou qui sont créés, obtenus ou conservés par l'entrepreneur, sont considérés relever toujours de l'institution contractante;**
- **que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à tous les documents considérés relever de l'institution contractante, et que l'entrepreneur soit tenu de les communiquer à l'institution contractante sur demande.**

Les documents dans les cabinets des ministres

La Loi précise qu'elle s'applique aux documents « relevant d'une institution gouvernementale ». Elle ne contient aucune disposition spéciale pour les cabinets des ministres, mais elle distingue, dans d'autres contextes, entre les institutions gouvernementales et les ministres et leur personnel exempté. Le gouvernement a de manière continue interprété les dispositions pertinentes de la Loi comme signifiant que le cabinet d'un ministre est distinct et séparé d'une « institution gouvernementale » ou du ministère présidé par le ministre. La Loi ne s'appliquerait donc pas aux documents détenus exclusivement dans le cabinet d'un ministre.

Le Commissaire à l'information n'est pas d'accord avec cette interprétation. Il est d'avis que le ministre, comme chef d'une institution gouvernementale, fait partie du ministère et que la Loi devrait s'appliquer aux documents qui se trouvent dans le cabinet du ministre, à l'exception de ceux d'une nature personnelle ou politique. Au moment de rédiger le présent rapport, cette question était devant les tribunaux.

La législation d'autres ressorts est généralement plus explicite. Deux approches sont utilisées pour exclure des dossiers des bureaux des ministres. Dans la première, les documents dans les cabinets des ministres sont généralement exclus à moins qu'ils ne soient liés à l'institution, soit parce que les documents proviennent du ministère ou soit parce qu'ils ont été envoyés au ministère par le cabinet du ministre. Dans la seconde approche, la législation s'applique aux cabinets des ministres, mais exclut explicitement certains documents.

La *Loi sur l'accès à l'information* est une loi d'utilisation pour tous les Canadiens. Donc plus les règles sont claires, mieux c'est. Nous sommes d'avis qu'une approche plus explicite serait préférable.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'application de la Loi aux documents dans les cabinets des ministres devrait être traitée avec plus de précision dans la Loi. Puisque cette question est présentement devant les tribunaux, il pourrait être utile d'attendre la décision de la Cour sur le fond de l'affaire avant de proposer tout amendement à la Loi.

Nous sommes aussi d'avis que le personnel des cabinets des ministres devrait recevoir une formation pour qu'il connaisse mieux les obligations de l'institution au titre de la Loi (il s'agit d'une recommandation que nous faisons à nouveau au chapitre 11) et les lignes directrices des Archives nationales du Canada[3] pour la gestion adéquate et distincte des documents ministériels et institutionnels.

3-4 Le groupe d'étude recommande :

- **que le statut des documents dans les cabinets des ministres soit traité plus explicitement dans la Loi;**
- **qu'une formation soit fournie au personnel des cabinets des ministres sur la gestion des documents et l'accès à l'information.**

Les notes des fonctionnaires

Nous avons aussi été saisis du besoin de clarifier la question du statut des notes créées par les fonctionnaires à leur propre usage. Dans quelle mesure devraient-elles être assimilées à des documents relevant d'une institution fédérale et, en conséquence, assujetties à la Loi? Il s'agit de notes qui, par exemple, serviraient à un fonctionnaire pour consigner ses réflexions ou comme aide-mémoire.

Le principe de base doit être que les documents créés par les fonctionnaires dans le cours de leur travail et pour les fins de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada et assujettis à la Loi, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une exemption ou d'une exclusion. En bref, les fonctionnaires créent des documents gouvernementaux et nous insistons, au chapitre 9, sur la nécessité de les amener à mieux prendre conscience de cette réalité. Il s'agit de savoir quelle distinction faire entre les documents du gouvernement et les notes d'utilisation personnelle, afin qu'elle soit explicite et utile.

D'autres ressorts ont traité de cette question. À notre connaissance, le Québec est le seul ressort qui en a traité explicitement dans sa législation : l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* porte que le droit d'accès aux documents d'un organisme public « ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature ».

Aux États-Unis, la *Freedom of Information Act* s'applique aux « documents des organismes », expression qui n'est pas définie dans la législation. Toutefois, les tribunaux américains ont jugé que les documents personnels d'un employé ne sont pas des « documents d'un organisme ». Les tribunaux ont défini certains critères permettant de distinguer les documents personnels de ceux d'un organisme. On y trouve notamment les questions de savoir si le document a été créé uniquement pour la convenance personnelle de l'employé, par rapport à celui qui aurait été créé pour faciliter les affaires de l'organisme; s'il

a fait l'objet d'une distribution; ou si l'employé l'a conservé lui-même ou placé dans un dossier officiel de l'organisme.

Le Groupe d'étude est d'avis que les notes des fonctionnaires, prises uniquement pour leur convenance personnelle à titre d'aide-mémoire, ne devraient pas être considérées comme « relevant d'une institution » et donc qu'elles ne devraient pas faire partie du champ matériel de Loi. Par contre, nous croyons que la Loi doit s'appliquer à toutes les notes partagées avec d'autres personnes ou qui sont placées dans un dossier officiel. À notre avis, la Loi devrait aussi s'appliquer aux notes utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif ayant une incidence sur les droits des particuliers ou dans un processus de décision gouvernemental reflété directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes.

3-5 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit amendée afin qu'elle précise que les « documents relevant d'une institution »**
  - **ne comprennent pas les notes préparées par des fonctionnaires pour leur usage personnel, qui ne sont pas distribuées ni placées dans un dossier officiel;**
  - **mais comprennent les notes lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif qui peut affecter les droits des personnes, ou d'un processus de décision gouvernemental reflété directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées afin qu'elles précisent la portée de l'expression « notes individuelles des fonctionnaires » et indiquent quels sont les éléments que les fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès doivent prendre en compte en faisant la distinction entre les notes personnelles des fonctionnaires et les documents assujettis à la Loi.**

Les délibérations des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs, tels que le Tribunal canadien des droits de la personne, prennent des décisions qui, comme celles des tribunaux judiciaires, ont une incidence sur un large éventail de droits des citoyens. Ces organismes ont aussi un processus semblable à celui des tribunaux judiciaires. Ils doivent eux aussi rédiger des notes pour l'audition, préparer des analyses des questions à décider et élaborer des projets de décision, en toute indépendance et sous le sceau de la confidentialité.

Le fait que les délibérations des offices et tribunaux administratifs assujettis à la Loi ne sont pas protégées suscite certaines inquiétudes. Ces inquiétudes perdurent, nonobstant une décision de la Cour d'appel fédérale[4] portant que les notes prises par les membres du Conseil canadien des relations du travail

dans le cours de ses procédures quasi-judiciaires ne relèvent pas du Conseil lui-même. Il est évident qu'une protection de ces notes s'impose et que le fait que la Loi ne traite pas de ce point est probablement un oubli qu'il y a lieu de corriger.

3-6 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon quasi-judiciaire en tant que membre d'un office ou tribunal administratif.

Les documents du système de justice militaire

La Loi s'applique aux Forces canadiennes et au ministère de la Défense nationale dans son ensemble, même si l'on y trouve un système de justice militaire qui fonctionne séparément du système canadien de justice pénale. Ce système a ses propres enquêteurs, des procureurs à charge et des avocats de la défense indépendants, des juges militaires et des tribunaux qui sont saisis d'infractions militaires ou de questions pénales.

Le Groupe d'étude est d'avis que des documents qui relient les fonctions judiciaires et quasi-judiciaires du système de justice militaire devraient être traitées de la même façon que les documents des tribunaux administratifs.

3-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon judiciaire ou quasi-judiciaire dans le contexte du système de justice militaire.

Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire

Il existe aussi un besoin d'indiquer clairement que la Loi ne s'applique pas aux documents obtenus par le gouvernement dans le cadre d'enquêtes criminelles ou de litiges impliquant la Couronne. Ceci comprend les documents saisis par une institution gouvernementale en vertu du *Code criminel* ou d'une autre loi fédérale. Ces lois énoncent déjà les règles régissant la garde des documents et leur remise lorsque les procédures sont terminées.

Les documents obtenus d'un tiers par une institution fédérale dans le cadre d'un litige civil au cours des examens et interrogatoires préalables seraient aussi exclus. La loi prévoit que ces documents sont déposés avec un engagement de confidentialité. L'information ne doit pas être utilisée à des fins autres que le règlement du litige et tout manquement à cette règle peut être sanctionné par l'outrage au tribunal. De tels documents doivent généralement être remis à leur propriétaire lorsque le litige est tranché.

3-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les documents saisis dans le cadre d'une enquête criminelle, et les documents obtenus par le gouvernement au cours des examens et interrogatoires préalables dans un litige civil et qui font l'objet d'un engagement implicite d'en assurer la confidentialité.

Conclusion

Nous revenons souvent dans ce rapport sur le besoin de plus de clarté au niveau de la Loi et de son application. Il faut notamment clarifier quels sont les documents qui sont couverts par la Loi. On peut y arriver en modifiant la Loi elle-même (p. ex., pour indiquer expressément qu'elle ne s'applique pas aux notes quasi-judiciaires), ou en développant des politiques et lignes directrices plus détaillées (p. ex., quant au sens à donner à l'expression « relevant d'une institution gouvernementale »). Le Groupe d'étude croit que des règles plus claires permettraient d'assurer que les fonctionnaires et les requérants comprennent mieux la portée de la Loi, ce qui aurait pour résultat de réduire le nombre de conflits.

---

[1] *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.).

[2] Le Commissaire Sidney B. Linden, Order 120, 22 novembre 1989, à la p. 6.

[3] Archives nationales du Canada, « *Lignes directrices pour la gestion de l'information provenant du bureau d'un ministre* » 1992, Ministre des Approvisionnements et Services Canada. (http://www.archives.ca/06/0603 e.html)

[4] *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations de travail)* [2000] F.C.R. (CA)

Chapitre 4 – Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions

Tous les pays qui ont des lois d'accès à l'information tentent d'équilibrer le droit à l'information de leurs citoyens avec la nécessité de préserver la confidentialité de l'information lorsque sa divulgation serait contraire à l'intérêt public.

Le facteur clé pour déterminer si un document demandé devrait être divulgué est toujours l'intérêt public. Le but des exemptions et des exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information* est donc de définir de manière étroite et précise, les cas où l'intérêt public pourrait être de protéger l'information. Le juste équilibre doit être atteint non seulement dans chacune des exemptions et exclusions prises individuellement mais également dans l'architecture d'ensemble de la Loi quant aux exemptions et aux exclusions. Il faut donc examiner la Loi en entier afin de bien comprendre l'équilibre délicat des intérêts publics qu'elle concilie.

La structure actuelle des exemptions et des exclusions dans la Loi continue-t-elle à représenter l'équilibre approprié entre la divulgation et la protection? Pour répondre à cette question, nous avons minutieusement examiné les propositions antérieures de réforme de la Loi ainsi que les cadres législatifs retenus par les provinces et par des pays étrangers. Nous nous sommes aussi appuyés sur une recherche exhaustive préparée pour le Groupe d'étude sur l'économie générale de la loi fédérale pour protéger l'information.[1]

Pour plus de clarté, nous avons regroupé les dispositions portant sur les délibérations du gouvernement, ainsi que celles portant sur la sécurité nationale, la défense et la sécurité intérieure. Toutes les autres exemptions et exclusions sont examinées dans l'ordre de leur apparition dans la Loi.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

L'architecture des exemptions et des exclusions

La Loi pose le principe qu'un requérant a le droit d'obtenir les documents relevant d'une institution fédérale et que l'accès à ces documents ne peut lui être refusé qu'aux termes d'exceptions précises et limitées. Ces exceptions sont codifiées dans les exemptions qui se trouvent aux articles 13 à 26 de la Loi, ainsi que dans les exclusions des articles 68 et 69.

Le dispositif législatif pour protéger l'information peut être résumé comme suit :

- Comme dans la plupart des lois sur l'accès à l'information, certaines exemptions sont fondées sur un critère de préjudice alors que d'autres sont des exemptions de catégorie. Les exemptions fondées sur le préjudice ne peuvent être invoquées par le responsable d'une

institution fédérale que s'il peut justifier que la divulgation de l'information serait vraisemblablement préjudiciable aux intérêts en cause (p. ex. la conduite des affaires internationales). L'interprétation des tribunaux est qu'il doit exister une probabilité raisonnable de préjudice. Par contre, les exemptions de catégorie exigent uniquement que l'information appartienne à une catégorie particulière de renseignements (p. ex. les renseignements personnels), sans égard à un préjudice probable. En fait, le préjudice est présumé.

- Quelques exemptions sont d'application obligatoire mais la plupart sont facultatives (ou discrétionnaires). Lorsque l'exemption est obligatoire, le responsable de l'institution « est tenu ... de refuser » la communication des documents en cause (p. ex. les secrets industriels de tiers). Il n'a aucun pouvoir discrétionnaire. L'intérêt public est présumé dicter la non-divulgation. Dans le cas des exemptions facultatives, le responsable de l'institution peut refuser la divulgation du document demandé. Par exemple, l'article 23 porte que le responsable d'une institution fédérale « peut refuser » la communication de documents protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le responsable de l'institution doit exercer sa discrétion en pesant l'intérêt public de les divulguer avec l'intérêt public de protéger l'intérêt visé par cette disposition.
- Certaines exemptions comportent un critère de préjudice et d'autres non. Le Parlement n'a prévu un critère de préjudice de façon expresse que lorsqu'un préjudice particulier doit être considéré par le décideur. Toutefois, nous sommes d'avis que toutes les exemptions discrétionnaires supposent implicitement que le décideur évalue le préjudice probable.
- Le fait qu'un document contienne de l'information qui doit être protégée au titre d'une des exemptions ne signifie par que tout le document peut être protégé. L'article 25 requiert que le responsable de l'institution gouvernementale divulgue toute information contenue dans le document qui ne relève pas de l'exemption et qui peut être raisonnablement séparée de celle-ci.

Le tableau ci-dessous indique si l'exemption est d'application obligatoire ou facultative (discrétionnaire) et si elle est une exemption de catégorie ou si elle comporte un critère de préjudice. (Les dispositions correspondantes de la Loi sont indiquées entre parenthèses.)

	Critère de catégorie	Critère de préjudice
Exemptions obligatoires	• Information obtenue à titre confidentiel d'autres gouvernements (13) • Information liée aux fonctions de police provinciale ou municipale de la GRC (16(3) • Renseignements personnels (19)* • Secrets industriels de tiers (20(1)a) • Renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis par un tiers à titre confidentiel (20(1)b)* • Information protégée par d'autres lois (24)	• Perte ou gain pour un tiers ou préjudice à la compétitivité d'un tiers (20(1)(c)* • Entrave aux négociations contractuelles ou autres d'un tiers (20(1)(d) *
	Critère de catégorie	**Critère de préjudice**
Exemptions facultatives (discrétionnaires)	• Information recueillie par les organismes d'enquête (16(1)a) • Information sur des techniques ou des plans d'enquête (16(1)b) • Secrets industriels, renseignements techniques et commerciaux, scientifiques ou techniques du gouvernement ayant une valeur importante (18a) • Conseils ou recommandations au gouvernement (21(1)a) • Comptes rendus de consultations ou de délibérations (21(1)b) • Projets de négociation du gouvernement (21(1)c) • Projets du gouvernement sur les ressources humaines ou les organisations (21(1)d) • Privilège avocat-client (23) • Information devant être publiée dans les 90 jours (26)	• Préjudice aux relations fédérales-provinciales (14) • Préjudice à la conduite des affaires internationales ou à la défense du Canada ou d'États alliés (15) • Préjudice à l'application de la loi ou à la conduite d'enquêtes licites (16(1)c) • Divulgation qui faciliterait la perpétration d'infractions criminelles (16(2) • Menace à la sécurité des individus (17) • Préjudice à la position concurrentielle du gouvernement (18b) • Préjudice en enlevant à un chercheur gouvernemental la priorité de publication (18c) • Préjudice aux intérêts financiers ou économiques du Canada (18d) • Préjudice à l'utilisation des examens et vérifications (22)

** Exemption obligatoire comportant une clause de primauté de l'intérêt public – L'information peut être divulguée lorsque l'intérêt public de divulguer l'information prime sur l'intérêt protégé par l'exemption.*

[L]e nombre d'exemptions obligatoires dans la Loi sur l'accès à l'information n'est pas excessif et coïncide avec ce que nous avons pu observer ailleurs.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 17

Exemptions obligatoires ou facultatives

Certains ont suggéré que toutes les exemptions devraient être facultatives (discrétionnaires), sauf l'exemption pour l'information personnelle.

À notre avis, les exemptions obligatoires ne devraient pas être transformées en bloc en exemptions discrétionnaires. Le fondement des exemptions obligatoires demeure valide : on considère que l'information appartient à un tiers autre que le gouvernement (c.-à-d. un autre gouvernement, un particulier ou une entité commerciale). Nous constatons aussi que dans la plupart des provinces et des autres pays que nous avons étudiés, on trouve des exemptions obligatoires portant sur à peu près les mêmes catégories d'information.

Critère de préjudice

Les intervenants qui ont recommandé de transformer toutes les exemptions obligatoires en exemptions discrétionnaires indiquaient aussi que chaque exemption devrait comporter un critère de préjudice. Tel que mentionné plus tôt, un certain nombre d'exemptions discrétionnaires comportent un critère explicite de préjudice. À notre avis, cela a été fait seulement lorsque le préjudice ou le dommage prévu pouvait être exprimé avec précision. En d'autres termes, il n'y a pas de critère de préjudice mentionné dans la Loi lorsque celui-ci serait trop vague pour être utile. Par exemple, si un critère de préjudice était attaché à l'exemption sur les conseils ou recommandations prévues à l'article 21 il se devrait d'être très général, soit un préjudice à la conduite efficace d'une institution du gouvernement ou un préjudice au processus de délibérations d'une institution du gouvernement.

Qu'une exemption discrétionnaire comprenne ou non un critère précis de préjudice, nous sommes d'avis que l'obligation de considérer le dommage ou le préjudice éventuel est implicite lorsque le responsable d'une institution gouvernementale pondère l'intérêt public dans l'exercice de sa discrétion.

[L']expérience montre toutefois que les clauses de primauté de l'intérêt public ont été appliquées avec parcimonie, même dans des administrations publiques, comme la Colombie-Britannique, où elle s'étend à toutes les exemptions. Une disposition de primauté de vaste portée ne fait donc pas une grande différence dans les faits, car il est peu probable qu'on l'invoque lorsque l'application des exemptions est justifiée.

Murray Rankin,
Kathryn Chapman
Rapport de recherche 19

Clause générale de primauté de l'intérêt public

Deux exemptions obligatoires comprennent toutefois une clause de primauté de l'intérêt public qui permet aux responsables d'une institution gouvernementale de divulguer l'information, malgré l'exemption obligatoire, lorsque cela est dans l'intérêt public tel que défini à la disposition. L'article 20(6), par exemple, permet aux responsables d'une institution de divulguer de l'information commerciale d'un tiers si cela est dans l'intérêt public dans le domaine de la santé, de la sécurité publique ou de la protection de l'environnement, dans la mesure où cet intérêt public dans la divulgation prime clairement sur tout préjudice à un tiers. L'exemption pour l'information personnelle incorpore une clause semblable d'intérêt public qui est tirée de la *Loi sur la protection de la vie privée*.

La législation de l'Ontario comprend une clause générale de primauté de l'intérêt public qui fait en sorte que certaines exemptions ne s'appliquent pas lorsqu'un intérêt public prédomine clairement sur l'intérêt que l'exemption vise à protéger.

Nous sommes d'avis qu'une clause générale de primauté de l'intérêt public n'est pas nécessaire. Les exemptions discrétionnaires entraînent déjà la pondération de l'intérêt public de protéger l'information et de l'intérêt public de la divulguer; les exemptions obligatoires qui protègent l'information de tiers et l'information personnelle comprennent déjà des clauses précises de primauté de l'intérêt public. Nous sommes aussi d'avis qu'une clause générale de primauté de l'intérêt public n'entraînerait pas une plus grande divulgation de l'information. En fait, il y a certaines indications que les commissaires à l'information, dans d'autres ressorts qui ont de telles dispositions, hésitent à les invoquer parce que leur portée est trop vaste.

Obligation positive de divulguer

La loi de certaines provinces comprend une disposition qui impose aux responsables d'une institution gouvernementale l'obligation de divulguer l'information, même en l'absence d'une demande, lorsque c'est dans l'intérêt public de le faire ou lorsque l'information révèle un grave danger pour l'environnement, la santé ou la sécurité du public.

Les mêmes motifs qui nous amènent à rejeter une clause générale de primauté de l'intérêt public s'appliquent également à l'ajout d'une obligation positive de divulguer. Nous sommes d'avis que de telles obligations statutaires sont plus efficaces lorsqu'elles sont incluses dans la législation qui porte sur le domaine en question, par exemple dans la législation en matière de santé, de sécurité ou d'environnement.

Interprétation et application des exemptions – l'exercice du pouvoir discrétionnaire

De nombreux intervenants estiment que même si la Loi est valable pour l'essentiel, elle continue d'être appliquée de façon non uniforme et d'une manière qui contredit ses principes de base.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Même si nous avons conclu que l'architecture globale des exemptions est valable, il ne s'ensuit pas nécessairement que les objectifs voulus par le Parlement sont toujours atteints. À notre avis, ce résultat n'est pas tant attribuable à des imperfections, somme toute relatives, de l'architecture générale de la Loi, ou à des exceptions ou exclusions spécifiques, mais plutôt à la façon dont les exemptions discrétionnaires sont comprises et appliquées.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire entraîne implicitement la considération par le décideur des facteurs pertinents dans chaque cas, dont le préjudice anticipé en cas de divulgation. Cependant, nous avons l'impression que les responsables des institutions gouvernementales (ou leurs délégués) ne tiennent pas toujours compte de tous les facteurs pertinents dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire; ils ne sont pas toujours capables de justifier de façon claire leur décision de ne pas divulguer l'information. Nous avons d'ailleurs constaté le même problème dans toutes les compétences que nous avons consultées.

Il s'agit donc de trouver des moyens de rendre la pratique plus conforme à l'intention de la Loi. Nous sommes d'avis que les institutions devraient considérer si un préjudice qu'on peut préciser pourrait découler de la divulgation, que l'exemption comprenne ou non un critère explicite de

préjudice. Nous sommes aussi d'avis que dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les institutions devraient tenir compte du fait que l'information devient généralement moins sensible au fil des ans. La réforme la plus productive serait de trouver le moyen d'assurer que le pouvoir discrétionnaire soit exercé seulement à la lumière de telles considérations. Une exemption ne devrait être invoquée que si des motifs convaincants de ne pas divulguer l'information peuvent être mis de l'avant.

L'application des exemptions ne devrait pas être une question de réflexion juridique complexe, il devrait plutôt s'agir de se poser les bonnes questions de base, de façon constante et à toutes les étapes, par exemple : y a-t-il de bonnes raisons de protéger l'information dans ce cas-ci? À quel moment pourra-t-elle être divulguée sans causer de préjudice à un des intérêts protégés par la Loi?[2]

Grâce à des directives plus nettes et à un examen plus réfléchi des facteurs à considérer dans la décision d'appliquer ou non une exemption discrétionnaire, il devrait être possible d'en arriver à une diffusion accrue d'information au public et à une justification claire des exemptions discrétionnaires dont on s'est prévalu.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 17

Nous sommes donc d'avis que l'amélioration de l'exercice du pouvoir discrétionnaire est principalement une question d'éducation et de changement des attitudes. Il faut plus d'appui et de formation pour les décideurs. En collaboration avec le Commissaire à l'information, le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait consacrer plus d'efforts à l'élaboration d'outils et de lignes directrices faciles d'application pour aider les institutions gouvernementales à déterminer comment appliquer les exemptions discrétionnaires.

4-1 Le Groupe d'étude recommande que des lignes directrices soient émises sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire portant :

- **que le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé de façon à faciliter et à promouvoir autant que possible la divulgation de l'information;**
- **qu'on doit peser consciencieusement l'intérêt public de divulguer l'information par rapport à l'intérêt public de ne pas la divulguer, en tenant compte notamment de tout préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation et du fait que le caractère délicat de l'information s'amenuise avec le passage du temps;**
- **qu'on doit être capable de donner de bonnes et sérieuses raisons justifiant la non-divulgation pour invoquer une exemption discrétionnaire.**

4-2 Le Groupe d'étude recommande que l'exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire dans l'application des exemptions soit un élément majeur dans la formation sur l'accès à l'information.

Les exemptions et exclusions

Le processus de délibération du gouvernement

Le processus de délibération et de prise décision du gouvernement est protégé par deux articles de la Loi : l'article 69, qui exclut les documents confidentiels du Cabinet du champ de la Loi; et l'article 21, qui exempte de divulguer les conseils aux ministres et le processus de délibération des institutions. Ces dispositions sont liées et nous les examinerons de concert.

Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet

L'article 69 porte que la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada – ce qui comprend le Cabinet et ses comités. La Loi ne définit pas les documents confidentiels en cause, mais elle fournit une liste d'exemples qui comprennent les documents suivants : mémoires au Cabinet, ordres du jour, décisions, communications entre ministres sur des questions liées à la prise de décision du gouvernement ou à la formulation de sa politique; séances de briefing des ministres sur des questions soumises au Cabinet et des avant-projets de loi.

En 2000-2001, l'article 69 a été invoqué dans 6 pour cent de tous les refus de divulguer des documents (exemptés et exclus).

Puisque la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet, la décision du responsable de l'institution fédérale qui porte qu'un document est un document confidentiel du Cabinet est finale. Le document ne peut être examiné ni par le Commissaire à l'information, ni par la Cour fédérale, à moins qu'il soit contesté pour d'autres motifs.

L'article 69 est fortement critiqué.

> Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question.
>
> Rapport du Comité parlementaire, 1987

La convention qui institue la confidentialité des délibérations du Cabinet, protégée par l'article 69, est essentielle à la responsabilité collective dans le système canadien de gouvernement parlementaire et de Cabinet. Elle vise essentiellement l'assurance que les ministres peuvent délibérer confidentiellement. La convention est activement appliquée dans les travaux quotidiens du gouvernement. Tous les ministres prêtent serment de donner leur avis librement et de préserver le secret quant à toutes les questions qui seront discutées entre les ministres. Lorsque les ministres quittent leurs fonctions, leurs documents du Cabinet et documents connexes sont placés sous scellés et le nouveau gouvernement ne peut y avoir accès.

> Dans le cadre du système parlementaire et de Cabinet du Canada il est crucial, pour assurer une discussion complète et franche des options politiques ainsi que la solidarité du Cabinet, que les ministres du Cabinet puissent délibérer en privé et en toute confidentialité.
>
> Kenneth Kernaghan
> Rapport de recherche 4

De plus, le Canada a un régime législatif qui régit les questions relatives à la convention de la confidentialité des délibérations du Cabinet dans le cadre des procédures judiciaires. La *Loi sur la preuve au Canada (LPC)* précise les règles qui régissent les témoignages et la preuve dans les procédures criminelles, et les recours civils de la compétence du Parlement du Canada. L'article 39 de la *LPC* porte que l'on ne peut produire ou ordonner de produire la divulgation de renseignements confidentiels du Cabinet dans ce contexte. La définition d'un renseignement confidentiel du Cabinet est essentiellement le même que celle de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Groupe d'étude reconnaît que tout changement à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* est lié à des changements parallèles à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* et l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La plupart des textes de loi concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une robuste exemption obligatoire.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

Dans un régime de gouvernement modelé sur Westminster, comme le nôtre, on reconnaît d'emblée le rôle fondamental du Cabinet ainsi que le besoin de protéger son processus de décision. Reste à savoir si le besoin de protéger strictement les documents confidentiels du Cabinet justifie l'exclusion absolue que l'on trouve présentement dans la Loi ou si ces documents confidentiels peuvent être adéquatement protégés autrement. Le Groupe d'étude est d'avis que la chose est possible. D'autres ressorts modelés sur Westminster, au Canada et à l'étranger, protègent adéquatement les documents confidentiels du Cabinet sans les exclure du champ de la loi.

Notre examen a fait ressortir le fait que, dans la plupart des ressorts, les documents confidentiels du Cabinet sont protégés par une exemption de catégorie dont l'application est obligatoire. Nous croyons que cette approche serait également appropriée dans le contexte canadien. Le raisonnement qui sous-tend le choix d'une exemption obligatoire plutôt que celui d'une exemption discrétionnaire est très bien exprimé par la Australian Law Reform Commission en ces termes : « L'intérêt public ne serait pas servi si l'on exposait les documents du Cabinet au processus de pondération utilisé pour la plupart des exemptions ou si l'on prenait le risque de compromettre le processus de décision collective du Cabinet ».[3] [Traduction]

4-3 Le Groupe d'étude recommande que les documents confidentiels du Cabinet ne soient plus exclus de la Loi, mais qu'ils soient protégés par une exemption de catégorie d'application obligatoire.

Une question connexe est de savoir quels documents doivent être protégés. Nous avons noté plus tôt que la Loi ne comporte aucune définition des documents confidentiels du Cabinet, se limitant à une liste d'exemples. Plusieurs intervenants considèrent que ceci débouche sur une extension trop large à l'expression « documents confidentiels du Cabinet ». Dans la plupart des ressorts examinés par le Groupe d'étude, l'accent est plutôt mis sur la protection de la teneur des délibérations du Cabinet. Nous croyons qu'il s'agit là d'une meilleure approche.

4-4 Le Groupe d'étude recommande que l'expression « documents confidentiels du Cabinet » soit définie dans la Loi, de façon à protéger l'information qui pourrait révéler la teneur des questions soumises au Cabinet et des délibérations entre les ministres.

Ce ne sont pas tous les documents préparés à l'intention des ministres qui méritent une protection aussi poussée que les délibérations du Cabinet. Les renseignements de contexte, les données factuelles, ainsi que les analyses des enjeux soumises aux ministres devraient pouvoir être divulgués sous réserve, bien entendu, des autres exemptions prévues

dans la Loi. Ceci exigerait toutefois que l'on repense le format des documents à l'intention du Cabinet et que des directives soient données aux fonctionnaires quant à la façon appropriée de séparer les faits des conseils et des recommandations. Les fonctionnaires du gouvernement irlandais nous ont appris qu'ils travaillent à un format électronique pour les documents du Cabinet qui pourrait permettre de prélever facilement les renseignements factuels. Le gouvernement canadien devrait examiner la possibilité de faire de même.

Dans d'autres ressorts, les données et les analyses contextuelles ne sont protégées que jusqu'à ce que la décision soit rendue publique ou si elle ne l'est pas, que cinq ans se soient écoulés. À notre avis, une période de protection de cinq ans est suffisante lorsque la décision n'a pas été rendue publique.

4-5 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'on définisse un format précis pour les documents du Cabinet qui permettrait d'en prélever facilement les données et les analyses de contexte en les isolant de tout renseignement qui pourrait révéler les délibérations du Cabinet;**
- **que les données et les analyses de contexte soient accessibles une fois que la décision qui y est liée est annoncée, ou après une période de cinq ans, à moins que l'information ne soit protégée en vertu d'une autre exemption.**

Les documents confidentiels du Cabinet peuvent présentement être obtenus en vertu de la Loi après une période de 20 ans. Le Comité parlementaire de 1986, ainsi que le Commissaire à l'information, ont recommandé que la période d'exemption soit ramenée à 15 ans. Nous sommes d'avis que cette proposition est raisonnable.

Une période de temps a toujours quelque chose d'arbitraire. Les ressorts sur lesquels nos études ont porté protègent les documents confidentiels du Cabinet pour des périodes allant de 5 à 30 ans. La période de 15 ans correspond à trois pleins mandats d'un gouvernement. De plus, dans la mesure où les documents confidentiels du Cabinet sont protégés par d'autres exemptions (p. ex. le préjudice à la conduite des affaires internationales), ils pourraient continuer à être protégés pendant une période plus longue.

4-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement examine l'option de ramener de 20 ans à 15 ans la période de protection pour les documents confidentiels du Cabinet.

Un principe fondamental de la Loi, enchâssé à l'article 2, porte que les décisions sur la divulgation de l'information gouvernementale doivent faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement. Les documents

Étant donné la situation particulière du Cabinet au sein du système parlementaire du Canada, le Comité estime qu'il faut prévoir un organisme spécial pour cette tâche délicate. En dépit du soin extrême dont ont fait preuve le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée en s'acquittant de leurs fonctions, le Comité est d'avis que seul un juge d'un rang élevé de la Cour fédérale devrait être autorisé à examiner les documents du Cabinet.

Rapport du Comité parlementaire, 1987

confidentiels du Cabinet ne font pas actuellement l'objet d'un examen indépendant puisqu'ils sont exclus de l'application de la Loi. De toute évidence, très conscient du rôle unique que le Cabinet joue dans le régime de gouvernement parlementaire qui est le nôtre, le Comité parlementaire de 1986 est arrivé à la conclusion qu'il fallait une approche spéciale à tout recours visant les documents confidentiels du Cabinet et a recommandé de confier ce rôle à un juge de la Cour fédérale. Nous nous rangeons à cet avis.

4-7 Le Groupe d'étude recommande que la décision de refuser la divulgation d'information au motif qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet soit revue par la Cour fédérale.

Article 21 – Activités du gouvernement

L'article 21 représentait 18,6 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

La nécessité d'assurer une certaine protection aux processus décisionnels internes du gouvernement est également reconnue. Ce besoin se reflète dans tous les régimes d'accès à l'information que le Groupe d'étude a examinés. Le défi est de ne protéger que ce qui doit être protégé dans l'intérêt public.

L'article 21 de la Loi est une exemption discrétionnaire qui autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant :

- des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;
- des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;
- des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;
- des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

Il est d'intérêt public que les conseils reçus par le gouvernement aient un caractère confidentiel, afin de préserver la neutralité de la fonction publique et d'assurer que le conseiller soit honnête et non craintif, spontané et non circonspect, désintéressé et non partisan. Sans la confiance des conseillers, on ne peut s'attendre qu'à une qualité moindre au niveau des décisions.

Livre vert, 1977

L'exemption ne s'applique pas aux documents contenant :

- le compte rendu ou l'exposé des motifs d'une décision qui est prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou rendue dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire et qui touche les droits d'une personne;
- le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre.

Les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* exhortent les institutions à considérer, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 21, si la divulgation de l'information causerait un préjudice aux processus d'avis ou de recommandation ou à la tenue de consultations et de délibérations.

L'article 21 est la troisième exemption la plus fréquemment invoquée. Elle est sévèrement critiquée par les utilisateurs de la loi et les commentateurs comme étant trop large dans son libellé et son application. Personne ne conteste que le gouvernement a besoin de conduire certaines de ses délibérations en privé ou que les ministres ont besoin de recevoir des avis complets et courageux en matière de politiques publiques. La question qui se pose est d'assurer, tant dans la législation que dans la pratique, l'équilibre qui se doit entre le principe de transparence et le besoin d'un certain degré de confidentialité. Nous sommes d'avis qu'on devrait apporter plusieurs changements afin d'améliorer cet équilibre.

Une première amélioration consisterait à restreindre la portée de l'exemption de l'article 21. Il est clair qu'une grande partie des documents préparés dans le cadre des délibérations du gouvernement peuvent être rendus publics sans préjudice pour l'intérêt public. Plusieurs provinces ont constitué une liste du genre de renseignements pour lesquels on ne peut invoquer l'exemption. Cette approche a aussi l'avantage indirect de rendre plus clair le genre d'information que l'exemption vise à protéger.

Bien sûr, il existe un danger que l'existence d'une longue liste de catégories de documents qui ne sont pas protégés puisse amener les fonctionnaires à protéger tout le reste. Toutefois, tout bien considéré, nous sommes persuadés ce serait une bonne idée de modifier le paragraphe 21(2) de la Loi pour y ajouter une liste des documents qui ne sont pas protégés par l'exemption.

4-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit amendée pour y énoncer clairement que l'article 21 ne s'applique pas :

- **aux données factuelles qui par elles-mêmes ne reflètent pas la nature ou le contenu des avis;**
- **aux sondages d'opinion;**
- **aux enquêtes statistiques;**
- **aux rapports ou vérifications de nature finale au sujet du rendement ou de l'efficacité d'un organisme public, ou de ses politiques ou programmes;**
- **aux rapports finals des groupes de travail, comités, conseils ou organismes semblables créés pour examiner toute question et faire rapport à une institution fédérale;**
- **aux évaluations (p. ex. à l'évaluation des biens immobiliers détenus par une institution gouvernementale);**
- **aux prévisions économiques;**
- **aux résultats des recherches sur le terrain;**
- **à l'information que le responsable d'une institution fédérale a invoquée publiquement comme étant le fondement d'une prise de décision ou de la formulation d'une politique;**

- **aux règles de fond ou aux déclarations de politique gouvernementale adoptées par une institution fédérale pour éclairer l'interprétation d'une loi ou d'un règlement, ou l'administration d'un programme ou d'une activité d'une institution fédérale.**

Préparer des notes d'information en séparant bien les conseils stratégiques des faits contextuels afin de pouvoir les extraire facilement.

Les documents faisant l'objet de l'article 21 peuvent actuellement être protégés pendant 20 ans. Le Comité parlementaire de 1986 et le Commissaire à l'information ont recommandé que cette période soit réduite à 10 ans. Nous sommes d'accord avec cet suggestion. À notre avis, il est peu probable que de réduire la période de protection de 20 à 10 ans compromette la franchise ou l'intégrité des conseils fournis au gouvernement, la convention de la responsabilité ministérielle ou l'autorité des ministres.

4-9 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 soit modifié afin de réduire la protection de 20 à 10 ans (pour les documents autres que les plans de gestion du personnel ou administratifs pas encore mis en œuvre).

La protection pour les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale cesse dès qu'ils ont été mis en œuvre. Cependant en cas de rejet de ces plans ou d'absence de décision à leur sujet, ils peuvent rester protégés pendant la pleine période précisée pour l'exemption (présentement 20 ans). Ceci nous semble excessif. À notre avis, le responsable d'une institution fédérale devrait avoir le pouvoir de protéger ces projets pour une période raisonnable de temps – durant laquelle leur situation pourrait changer (par exemple être mis en veilleuse puis repris à quelques reprises) – mais pour pas plus de 5 ans.

La loi sur la l'accès à l'information en Ontario et au Québec étend expressément la protection aux avis et aux recommandations d'un consultant. Les rapports préparés par les consultants sont vraisemblablement protégés en Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba, où l'exemption s'étend aux avis et recommandations élaborés « par ou pour » un organisme public ou le ministre, sans exception expresse pour les rapports des consultants qui soit comparable à l'alinéa 21(2)b) de la Loi fédérale.

David Stephens
Rapport de recherche 18

4-10 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 de la Loi soit modifiée pour que les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas été adoptés, ou qui ont été rejetés, soient protégés pour au plus cinq ans à compter de la date de leur rejet ou de la date la plus tardive à laquelle on a travaillé sur le projet en cause.

Nous sommes d'avis qu'une autre modification est nécessaire pour moderniser la portée de cette exemption. Présentement, l'article 21 exclut les travaux des consultants. Or, la pratique d'utiliser des consultants pour faire du travail gouvernemental a considérablement changé depuis 20 ans. Les consultants participent maintenant régulièrement au processus d'élaboration des politiques, travaillant de concert avec les fonctionnaires, et on leur demande de préparer d'importants conseils stratégiques et d'orientation à l'intention des ministres. À notre avis, la confidentialité de leurs conseils ou du processus délibératif lui-même doit être protégée. En d'autres termes, quand la nature du travail des consultants est semblable à celle des fonctionnaires, elle devrait être traitée de même manière. C'est

l'approche adoptée par la Chambre des communes en regard des motions portant sur la production de documents. De plus, la plupart des ressorts que nous avons examinés protègent les conseils et les recommandations des consultants.

Cependant, il est clair que la plupart des rapports de consultants ne pourraient pas être considérés comme des conseils ou des recommandations au titre de cet exemption.

4-11 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 21(2)b) de la Loi soit abrogé, permettant ainsi l'application de l'exemption aux travaux des consultants dans la mesure où ils s'inscrivent dans les critères de l'information protégée par l'exemption.

Sécurité nationale, défense et sécurité publique

Le Parlement vient d'adopter la *Loi contre le terrorisme* en réaction aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. La Loi, qui a amendé la *Loi sur la preuve au Canada*, permet au Procureur général d'émettre un certificat interdisant la divulgation d'information (dans le cadre d'une instance judiciaire) dans le but de protéger l'information obtenue de manière confidentielle d'entités étrangères ou au sujet de celles-ci, ou afin de protéger la défense nationale ou la sécurité nationale.

La *Loi contre le terrorisme* a aussi modifié la *Loi sur l'accès à l'information* en y ajoutant l'article 69.1. Cet article exclut de l'application de la Loi l'information faisant l'objet d'un certificat en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le gouvernement a indiqué qu'il s'agit d'une protection exceptionnelle pour l'information en matière de sécurité, qui ne serait invoquée dans de très rares cas. Les certificats font l'objet d'un examen par la Cour d'appel fédérale. Nous notons des protections comparables pour l'information relative à la sécurité nationale dans les lois d'autres pays.[5]

D'autres dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* portent directement sur des questions de sécurité nationale. Elles concernent la protection de l'information obtenue de manière confidentielle de la part d'autres gouvernements (article 13); l'information dont la divulgation pourrait causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la détection, la prévention ou la suppression d'activités hostiles qui comprennent les « actes terroristes » (article 15); et l'information liée aux mesures de police ou aux enquêtes, y compris l'information qui pourrait faciliter la perpétration d'une infraction. Nous sommes d'avis que, globalement, ces dispositions sont adéquates et qu'elles fonctionnent bien, mais que de petits changements sont requis pour les moderniser et les clarifier.

De plus, un ajout à la Loi est souhaitable en matière de sécurité nationale. Il s'agirait d'ajouter l'information provenant de tiers et qui porte sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles au reste de l'information des tiers qui est déjà protégée par l'article 20. Des détails sur cette recommandation sont donnés ci-après.

L'article 13 représentait 5 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

[L']article 13 porte sur les renseignements fournis par les gouvernements étrangers, parfois dans des circonstances où le Canada dépend de la confiance que peuvent avoir les gouvernements étrangers dans la capacité et la volonté du Canada de protéger l'information Tout bien pesé, les risques de dégradation de cette confiance ou de la bonne volonté des partenaires du Canada sont trop élevés pour qu'on puisse se permettre de transformer cette exemption en une exemption discrétionnaire.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 17

Chaque gouvernement devrait être responsable du contrôle et de la communication de ses propres renseignements.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements

L'article 13 porte que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel :

- des gouvernements des états étrangers;
- des organisations internationales d'états;
- des gouvernements des provinces;
- des administrations municipales ou régionales; ou
- dans chaque cas, de leurs institutions ou organismes.

Toutefois, les documents peuvent être communiqués si le gouvernement, l'institution ou l'organisme qui les a fournis les rend publics ou consent à leur divulgation.

Un certain nombre d'intervenants ont recommandé de transformer l'article 13 en une exemption discrétionnaire assortie d'un critère de préjudice. Dans son rapport le plus récent, le Commissaire à l'information a aussi suggéré que la protection de l'information s'éteigne après 15 ans, à moins qu'elle ne concerne des questions d'application de la loi ou de sécurité et du renseignement, ou ne fasse l'objet d'accords et d'arrangements internationaux importants et mis en œuvre.

Après avoir examiné la question et les approches adoptées dans d'autres ressorts, le Groupe d'étude n'est pas convaincu qu'une telle mesure serait bénéfique. La disposition comporte déjà deux limites importantes : l'information doit avoir été fournie à titre confidentiel et elle peut être divulguée avec le consentement de l'autre gouvernement. De plus, les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* encouragent les institutions gouvernementales à se mettre en rapport avec l'autre gouvernement pour obtenir son consentement à divulguer l'information protégée par l'article 13, chaque fois que l'institution gouvernementale a des doutes quant à la confidentialité continue de l'information (p. ex. beaucoup de temps s'est écoulé depuis l'obtention de l'information). Cependant, convertir l'article 13 en une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice isolerait le Canada par rapport à ses principaux alliés et viendrait probablement diminuer la volonté des autres gouvernements de partager leur information.

L'article 13 s'applique également à un « gouvernement autochtone » qui est actuellement défini comme le gouvernement Nisga'a. Il a été suggéré que la définition devrait être élargie à toutes les organisations autochtones exerçant des fonctions gouvernementales (p. ex. les bandes indiennes et les conseils de tribus). Cependant, nous sommes d'avis que cela pourrait être prématuré parce que, contrairement aux provinces et à la plupart des gouvernements étrangers, les organisations autochtones n'ont pas encore leurs propres régimes d'accès à l'information.

L'article 13 protège l'information reçue à titre confidentiel d'un État étranger. La question s'est posée de savoir si la notion d'État étranger recouvre une subdivision de cet État. Par exemple, le Comité parlementaire de 1986 a fait remarquer qu'il n'était pas établi clairement si les gouvernements des États américains étaient visés par l'article 13, et il a recommandé de le reformuler de façon à préciser que les institutions ou gouvernements de provinces ou d'États faisant partie d'États étrangers sont compris aux fins de cette exemption. Cette recommandation a reçu l'appui de l'ancien Commissaire à l'information ainsi que du Commissaire actuel.

Une question apparentée est si le terme « État étranger » comprend des entités étrangères que le Canada ne reconnaît pas comme États (p. ex. Taiwan). Nous sommes d'accord que le libellé de l'article 13 devrait être plus clair sur ces questions.

L'élargissement de l'exemption prévue à l'article 13 à tous les organismes exerçant des pouvoirs de gouvernance sur des groupes autochtones soulève des inquiétudes, étant donné, tout particulièrement, que ces organismes ne sont peut-être pas eux-mêmes assujettis à quelque exigence en matière d'accès.

H. Foster, C. Parker, M. Rankin, M. Stevenson
Rapport de recherche 21

4-12 Le Groupe d'étude recommande que l'article 13 soit modifié pour préciser que le terme « État étranger » comprend les subdivisions politiques d'États étrangers et autres autorités étrangères avec lesquels le Canada a des relations internationales et-ou commerciales.

Article 15 – Affaires internationales et défense

L'article 15 institue une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice, visant les affaires internationales et la défense. Il donne au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à :

- la conduite des affaires internationales;
- la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada;
- la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles.

L'article 15 ajoute ensuite « notamment », neuf exemples de renseignements de cette nature, y compris les renseignements militaires d'ordre tactique ou stratégique; la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense; et la correspondance diplomatique.

Jusqu'ici, les propositions de réforme ont insisté sur le besoin de clarifier le texte pour éclairer l'interprétation ou l'application des neuf exemples donnés. Le Groupe d'étude est d'avis que la formulation actuelle est claire. La vraie question consiste à savoir si la divulgation créerait un préjudice qu'on peut préciser. L'article 15 donne la liste des intérêts de l'État que l'on veut protéger par cette exemption ou, en d'autres mots, des intérêts dont la divulgation est susceptible de causer un préjudice. Les neuf exemples donnés ne constituent pas une énumération exhaustive et les lignes directrices actuelles sur l'accès à l'information l'énoncent clairement.

Le Groupe d'étude ne recommande aucun changement à l'article 15.

L'article 15 représentait 5,4 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

Plus les activités d'élaboration de politiques seront menées au niveau international, plus les exemptions déterminées par les lois nationales sur l'accès à l'information deviendront pertinentes. Ces exemptions porteront sur les renseignements relatifs aux relations internationales, aux documents confidentiels diplomatiques, aux affaires des états étrangers, etc.

Colin J. Bennett
Rapport de recherche 3

L'article 16 représentait 8,1 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

Article 16 – Sécurité publique et enquêtes

L'article 16 est une disposition complexe, qui comprend trois exemptions distinctes mais reliées, avec un mélange de mesures obligatoires et discrétionnaires, de protections fondées sur la catégorie et sur le préjudice et, dans un cas, une limite de temps à la protection. Les trois exemptions sont liées aux mesures de police et aux enquêtes, à la sécurité publique et aux fonctions de police de la GRC. Les propositions faites par le passé traitaient principalement des exemptions pour les mesures de police et les enquêtes.

Le paragraphe 16(1) autorise le responsable d'une institution gouvernementale à refuser la divulgation :

- jusqu'à l'expiration d'un délai de 20 ans, des documents obtenus ou préparés par un organisme d'enquête fédéral au cours d'enquêtes licites ayant trait :
  - à la détection, la prévention et la répression du crime,
  - aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,
  - aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada;
- des documents contenant des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées;
- des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites; ou
- des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des établissements pénitentiaires.

L'alinéa 16(1)a) protège l'information obtenue ou préparée dans le cours d'une enquête licite par un organisme d'enquête déterminé par règlement. L'institution fédérale n'a pas à satisfaire à un critère de préjudice spécifique lorsqu'il s'agit d'information en provenance d'un organisme d'enquête, mais elle doit peser les intérêts publics pertinents dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de divulguer l'information ou non.

Les commissaires à l'information successifs ont recommandé qu'un critère de préjudice soit ajouté à cette exemption, ce qui aurait pour effet de la rendre semblable à celle qui est prévue à l'alinéa 16(1)c) pour les renseignements dont la divulgation pourrait nuire aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement d'enquêtes licites. Nous n'avons toutefois pas décelé d'abus dans l'utilisation de l'exemption prévue à l'alinéa 16(1)a). De plus, l'exemption est caduque après 20 ans.

Tous les ressorts abordent de façon large la protection de l'information à la sécurité publique, même s'ils procèdent différemment pour arriver à cette fin. Le Groupe d'étude est d'avis que la politique publique à l'origine de cette disposition est toujours valable. L'application d'un critère de préjudice spécifique aux enquêtes criminelles menées par des organismes d'enquête se solderait par une dépense considérable de temps et d'efforts sans qu'on puisse divulguer plus de renseignements. Bref, il y a des motifs de maintenir le statu quo et aucune raison convaincante pour justifier un changement.

Le nombre d'organismes d'enquête établi par le Règlement n'a pas augmenté depuis 1984, sauf pour l'ajout du Service canadien du renseignement de sécurité lorsqu'il a été scindé de la GRC. Les neuf organismes qui se trouvent sur la liste vont de la police militaire des Forces canadiennes à la GRC. Ces dernières années, d'autres entités gouvernementales se sont de plus en plus impliquées dans des enquêtes criminelles ou quasi criminelles et elles sollicitent le statut d'organisme d'enquête (c'est le cas, par exemple, de Citoyenneté et Immigration Canada pour ses activités visant la lutte contre la contrebande d'êtres humains).

L'annexe mentionnée à l'article 16 doit être examinée et mise à jour périodiquement pour y ajouter les nouveaux organismes d'enquête qui sont créés et supprimer ceux qui ne sont plus en activité.

Consultations avec les ministères – Secteur de la sécurité, de la défense et des activités de police

Nous sommes d'avis que les critères de désignation des organismes d'enquête aux fins de l'alinéa 16(1)(a) devraient être rendus transparents dans le Règlement. Les critères pourraient être inclus, par exemple, dans un préambule à l'annexe qui dresse la liste des organismes d'enquête. Les critères devraient assurer que la portée de l'exemption continue à être limitée. Par exemple, l'organisme devrait être chargé d'enquêtes découlant principalement du Code criminel ou qui portent sur des actes criminels; il devrait avoir ses propres pouvoirs légiférés d'enquête (p. ex. de fouille et de saisie); il devrait constituer une unité spécifique au sein d'une institution gouvernementale (l'institution elle-même ne se qualifiant en entier que si son mandat porte sur la fonction d'enquête p. ex. la GRC); et il devrait pouvoir faire la démonstration que les exemptions pour les mesures de police qui comportent un critère de préjudice ne permettent pas de protéger les intérêts en cause.

4-13 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'exemption pour l'information obtenue ou préparée au cours d'une enquête licite par un organisme d'enquête demeure inchangée;**
- **que le règlement soit modifié pour inclure des critères pour déterminer les organismes d'enquête;**
- **que les critères portent sur les enquêtes de nature criminelle ou quasi criminelle.**

L'alinéa 16(1)c) autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la conduite d'enquêtes licites. Les corps policiers nous ont fait remarquer que la divulgation de l'information peut nuire à des enquêtes à venir, de la même façon qu'aux enquêtes en cours, et que l'alinéa 16(1)c) devrait être modifié en conséquence. Nous sommes d'avis que cet argument a un certain mérite, mais que l'exemption ne devrait être étendue qu'aux enquêtes qui sont prévisibles.

4-14 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 16(1)c) soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser la divulgation lorsque celle-ci risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes prévisibles, aussi bien qu'aux enquêtes en cours.

Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles

[E]tant donné l'objectif de protéger la sécurité des voyageurs, le GTAA doit être en mesure d'obtenir les mêmes protections contre la divulgation de l'information sensible du point de vue de la sécurité dont Transports Canada pouvait se prévaloir lorsqu'il exploitait les aéroports du Canada. [Traduction]

Greater Toronto Airports Authority
Mémoire au Groupe d'étude

Entre autres, l'article 20 protège l'information confidentielle commerciale, financière, scientifique ou technique qui est fournie au gouvernement par un tiers et est traitée de façon cohérente d'une manière confidentielle par le tiers. Cependant, l'information fournie au gouvernement ne concerne pas uniquement la position financière ou concurrentielle de tiers. Une partie de l'information provenant de tiers concerne la vulnérabilité d'immeubles particuliers ou d'autres structures ou systèmes, y compris les systèmes informatiques et de communication ou les méthodes utilisées pour les protéger. Cette information est devenue plus sensible étant donné les attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 aux États-Unis.

Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de rassurer les tiers responsables d'infrastructures essentielles, comme les aéroports, que la protection de l'article 20 s'étend à ce genre d'information en l'énonçant de façon explicite dans la Loi. Cette information serait également assujettie aux dispositions portant sur les avis et l'appel, et à la clause de primauté de l'intérêt public prévue au paragraphe 20(6). Les autres aspects de l'article 20 sont discutés plus en détail ci-dessous.

4-15 Le Groupe d'étude recommande que l'article 20 de la Loi soit modifiée afin de rendre explicite que l'information sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles que des tiers fournissent au gouvernement, est protégée par cet article – et que les dispositions afférentes d'avis, d'appel et de la clause de primauté de l'intérêt public s'y appliquent.

Autres exemptions et exclusions

Article 14 – Affaires fédérales-provinciales

L'article 14 porte que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de toute information dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales. La disposition comprend précisément les consultations ou les délibérations fédérales-provinciales ou les orientations ou mesures adoptées dans la conduite des affaires fédérales-provinciales.

L'article 14 représentait 2,4 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 14 n'a pas été sérieusement contesté. Au fil des ans, on a quelques fois proposé de remplacer l'expression « affaires fédérales-provinciales » par « négociations fédérales-provinciales » ou « relations fédérales-provinciales ».

Selon nous, on n'obtiendrait pas grand-chose en remplaçant le libellé actuel pour substituer le mot « négociations » ou « relations » au mot « affaires ». L'utilisation du mot « négociations » pourrait avoir comme effet de restreindre indûment l'exemption, puisque les relations fédérales-provinciales dans un contexte canadien peuvent avoir un aspect délicat sans pour autant qu'il y ait de négociations, alors que le terme « relations » semble à peu près équivalent au terme actuel.

Après avoir examiné cette disposition, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion que l'article 14 fonctionne comme le souhaitait le Parlement et qu'il n'y a pas de motifs réels de le modifier.

Article 17 – Sécurité des individus

L'article 17 de la Loi prévoit une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice pour tout renseignement dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. L'actuel Commissaire à l'information et son prédécesseur ont tous deux recommandé que l'on modifie l'article 17 pour en étendre l'application au cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne. Le Groupe d'étude est d'accord avec cette proposition.

L'article 17 représentait 0,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

Dans nos consultations auprès des ministères et des organisations, une question a été soulevée quant à la protection des documents qui doivent être conservés et qui contiennent des preuves de crimes très violents (p. ex. les photographies de corps mutilés), au-delà de 20 ans après le décès des victimes. Jusqu'à ce moment-là, cette information est considérée personnelle et protégée au titre de l'article 19. Il a été vigoureusement avancé que la divulgation d'une telle information serait traumatisante pour les familles des victimes et offenserait le public même après 20 ans. Nous sommes d'accord qu'il y a des circonstances où il pourrait être dans l'intérêt public de protéger ce genre d'information. Cependant, nous sommes d'avis que les Lignes directrices sur l'accès à l'information devraient établir des critères clairs pour l'application de l'exemption afin d'assurer que le matériel d'importance historique (p. ex. des photographies de guerre) n'est pas indûment retenu.

> La santé mentale ou physique d'une autre personne pourrait être menacée si un renseignement divulgué à un requérant pouvait raisonnablement provoquer un état suicidaire chez cette personne si elle lui était montrée. [Traduction]
>
> Manuel de la Colombie-Britannique sur les politiques et procédures en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée

4-16 Le Groupe d'étude recommande que l'article 17 de la Loi soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne, en plus de sa sécurité, ou dont la divulgation porterait atteinte à la dignité humaine.

Article 18 – Intérêts économiques du Canada

L'article 18 représentait 2,2 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 18 offre une protection discrétionnaire à l'information relative aux « intérêts économiques du Canada ». En fait, il s'agit d'un regroupement de renseignements variés :

- des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale;
- des renseignements techniques ou scientifiques obtenus grâce à des recherches et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de priver un cadre ou un employé de sa priorité de publication;
- des renseignements dont la divulgation qui risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays.

Le paragraphe 18(a) protège les renseignements financiers, commerciaux ou scientifiques appartenant au gouvernement et ayant, ou pouvant vraisemblablement avoir, une valeur importante. On a proposé de modifier ce paragraphe pour restreindre la protection aux renseignements qui avaient, ou pouvaient vraisemblablement avoir, une « valeur *monétaire* importante ». Nous sommes d'accord avec cette modification qui viendrait codifier l'interprétation de « valeur importante » que l'on trouve dans les *Lignes directrices sur l'accès à l'information*.

4-17 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(a) soit modifié pour s'appliquer aux renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui ont, ou qui pourraient vraisemblablement avoir, une valeur *monétaire* importante.

Si les recommandations du Groupe d'étude concernant le champ d'application de la Loi sont acceptées, elles s'appliqueront à certaines sociétés d'État et à d'autres organisations de services spéciaux pour la première fois. L'article 18 s'appliquerait alors à elles plutôt que l'article 20, qui protège l'information commerciale fournie au gouvernement par des tiers. Le paragraphe 18(b) prévoit une exemption discrétionnaire pour l'information dont la divulgation créerait un préjudice à la compétitivité d'une institution gouvernementale. Nous considérons que cet article devrait

fournir une protection adéquate aux activités concurrentielles de la plupart des sociétés d'État. De plus, tel que mentionné au chapitre 1, lorsque cette exemption et les autres exemptions sont insuffisantes pour protéger les intérêts principaux des institutions, des exclusions pourraient être envisagées pour certaines informations (p. ex. en relation à des activités commerciales concurrentielles précises, qui sont distinctes et à distance du mandat de service public de l'institution).

De plus en plus, les activités commerciales du gouvernement qui sont soumises à la concurrence sont confiées à des organismes de service spéciaux associés à un ministère ou à une agence du gouvernement, ou exécutées par un autre mode de prestation de services. Les activités commerciales concurrentielles des organismes de service spéciaux et des autres mécanismes de prestation de services peuvent ne pas être assez importantes pour affecter la compétitivité de l'institution fédérale dans son ensemble et, par conséquent, les renseignements relatifs à ces activités ne seraient pas protégés en vertu de cette exemption. Il y aurait lieu de remédier à cette lacune.

4-18 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(b) soit modifié pour étendre la protection à l'information dont la divulgation pourrait vraisemblablement nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale, ou d'une *partie* de celle-ci.

Il reste une question concernant l'article 18 quant aux essais de produits ou essais d'environnement. L'article 20 de la Loi exclut expressément de la portée de l'exemption les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinée à une institution fédérale.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé qu'on modifie l'article 18 pour y inclure une disposition similaire, au motif qu'en l'absence d'une telle modification les institutions gouvernementales pourraient ne pas être tenues de divulguer leurs propres résultats d'essais de produits ou d'essais environnementaux, alors que les résultats des essais effectués par ces institutions ou pour leur compte sur des produits ou des activités du secteur privé pourraient être divulgués. Le Commissaire à l'information appuie cette modification et nous nous rangeons à son avis.

4-19 Le Groupe d'étude recommande que l'article 18 soit modifié pour inclure une disposition spécifiant que l'exemption ne s'applique pas aux résultats des essais de produits et des essais environnementaux.

L'article 19 est l'exemption la plus fréquemment invoquée; elle représentait 28 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

Il est évident que les deux lois doivent être lues ensemble, étant donné que l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* intègre par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Juge M. LaForest, *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403

Article 19 – Renseignements personnels

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été conçues comme des lois complémentaires. En termes généraux, la *Loi sur l'accès* régit la divulgation de l'information autre que les renseignements personnels, alors que ces derniers sont régis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* est l'exemption la plus fréquemment invoquée. Elle empêche le responsable d'une institution gouvernementale de divulguer un document contenant de l'information personnelle telle que définie dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que la personne visée consente à leur divulgation, que l'information soit publiquement disponible, ou que la divulgation soit conforme avec l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans l'application de l'article 19 donc, les deux lois doivent être interprétées de concert. Un exemple de cette interaction est que l'identité d'un particulier qui fait une demande d'accès est protégée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Au cours de nos consultations, les participants ont soulevé plusieurs questions de protection de l'information personnelle dépassant le mandat du Groupe d'étude.[6] Ces questions seront étudiées dans l'examen des questions de protection des renseignements personnels mené par le ministère de la Justice. D'autres préoccupations portaient cependant sur l'interaction des deux lois et les vues souvent divergentes du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection des renseignements personnels.

Un des exemples les plus remarquables de l'interaction des deux lois est l'application de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui prévoit la divulgation de renseignements personnels lorsque c'est dans l'intérêt public. Une institution doit aviser le Commissaire à la protection des renseignements personnels avant de faire une telle divulgation lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire. Il peut y avoir une situation où le Commissaire à l'information avise l'institution de divulguer l'information personnelle dans l'intérêt public, mais où le Commissaire à la protection des renseignements personnels avise l'institution de protéger l'information parce que l'intérêt public dans un tel cas n'a pas prépondérance sur l'invasion de la vie privée qui serait le résultat de la divulgation. Cela place l'institution dans la position difficile d'avoir des recommandations conflictuelles des deux commissaires.

C'est évidemment le responsable de l'institution gouvernementale qui a la décision ultime de divulguer ou non l'information. Cette décision peut être contestée et portée en révision judiciaire. Cependant, nous sommes d'avis que la plupart des problèmes liés à la protection des renseignements personnels peuvent être réglés entre les deux commissaires.

4-20 Le Groupe d'étude encourage le Commissaire à l'information à consulter le Commissaire à la protection de la vie privée dès que possible lorsque sont soulevées des questions portant sur la divulgation de renseignements personnels.

Article 20 – Renseignements de tiers

L'article 20 a pour but de protéger les renseignements commerciaux confidentiels fournis au gouvernement par des tiers. Il est semblable à l'article 18, qui protège les renseignements commerciaux du gouvernement.

L'article 20 est une exemption obligatoire, qui porte que le responsable d'une institution fédérale doit refuser la communication de tout document contenant :

- des secrets industriels;
- des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

Cette exemption souffre trois exceptions :

- le responsable d'une institution fédérale ne peut refuser la communication d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale;
- les renseignements en cause peuvent être communiqués si le tiers que les renseignements concernent y consent;
- comme nous l'avons fait remarquer plus tôt dans notre rapport, le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout document soumis à l'exemption (sauf un secret industriel) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement et si les raisons d'intérêt public justifient nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers.

La disposition doit être lue en conjonction avec les articles 27, 28, 29 et 44 de la Loi, qui prescrivent les avis à donner aux tiers et qui leur accordent un recours en révision.

L'article 20 est la deuxième exemption la plus fréquemment invoquée, représentant 23,9 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

[L]es dispositions relatives aux tiers contenues dans la Loi représentent un cadre adéquat qui assure un équilibre entre l'intérêt public à la communication de renseignements détenus par l'État et l'intérêt public et privé justifiant la protection des renseignements commerciaux revêtant une valeur financière.

Murray Rankin, Kathryn Chapman
Rapport de recherche 19

Le taux relativement élevé de litiges devant les tribunaux n'est pas forcément le fait de problèmes inhérents à la Loi. En fait, les litiges reliés à la divulgation de renseignements de tiers peuvent refléter le fait que les dispositions en question touchent principalement des sociétés, qui sont souvent plus en mesure que des particuliers d'exercer des recours. Ce taux de litige peut également être révélateur du besoin de faire davantage connaître les principes qui sous-tendent la Loi.

Murray Rankin, Kathryn Chapman
Rapport de recherche 19

L'exemption prévue à l'article 20 est l'une de celles qui sont les plus fréquemment invoquées, suivant de près l'exemption portant sur les renseignements personnels (article 19). Le Commissaire à l'information pense qu'on abuse de cette exemption et qu'elle fait l'objet de trop de litiges. Ceci est probablement lié à la très grande réticence des tiers lorsqu'il s'agit de divulguer des renseignements de nature commerciale. Toutefois, le nombre élevé de litiges est aussi attribuable à l'interaction constante du gouvernement et des tiers ayant des intérêts commerciaux, ainsi qu'au fait que 40 pour cent du total des demandes d'accès à l'information provient des sociétés commerciales.

Nous sommes d'avis que la disposition est fondamentalement adéquate et que les tribunaux l'appliquent selon l'intention du Parlement. C'est une des rares parties de la Loi qui a fait l'objet d'une jurisprudence importante. Par conséquent, les changements recommandés auraient essentiellement pour but de clarifier les exemptions actuelles et d'ajouter une clause de primauté de l'intérêt public, ainsi que d'améliorer les pratiques administratives relatives aux renseignements de tiers.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé de modifier la Loi pour restreindre la définition de secrets industriels, afin de les distinguer des autres renseignements commerciaux confidentiels protégés par l'exemption. Toutefois, les tribunaux ont appliqué une définition très étroite du secret industriel dans le contexte de l'accès à l'information, ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter une définition à la Loi. Une telle démarche pourrait même introduire de l'incertitude alors que la jurisprudence est claire. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'ajouter une définition des secrets industriels dans la Loi.

Bref, au lieu de clarifier la question, une telle modification [pour définir les « secrets industriels »] risque de susciter de l'incertitude. De plus, le fait de figer ainsi le sens du terme « secrets industriels » peut ne pas être souhaitable, étant donné que ce sens évoluera au fil du temps.

Murray Rankin, Kathryn Chapman
Rapport de recherche 19

Sauf pour les secrets industriels, le responsable d'une institution gouvernementale peut divulguer des renseignements protégés par l'article 20(1) « pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins. »

Informer, dès le départ, les tiers des dispositions de la Loi et des genres de renseignements qui pourraient être divulgués en réponse à une demande.

Le Commissaire à l'information a recommandé que le principe de primauté du paragraphe 20(6) soit élargi pour l'appliquer à la protection des consommateurs, comme il s'applique à la santé et la sécurité publiques ainsi qu'à la protection de l'environnement, et pris en compte lorsqu'il faut décider de divulguer ou non les renseignements en cause. Nous appuyons cette recommandation.

4-21 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 20(6) soit modifié pour ajouter la protection des consommateurs comme un élément de l'intérêt public que doit pondérer le responsable d'une institution fédérale lorsqu'il décide s'il y a lieu de divulguer ou non en vertu de cette disposition.

En vertu des articles 27 à 29 et 44 de la Loi, les tiers ont le droit d'être avisés si le responsable d'une institution fédérale a l'intention de divulguer un document protégé par l'article 20, le droit de présenter des observations, ainsi que le droit de se porter en révision devant la Cour fédérale.

Le Comité parlementaire de 1986 a fait remarquer qu'il pouvait être difficile de donner avis aux tiers dans le délai de 30 jours prévu, particulièrement lorsqu'il faut en informer un grand nombre ou lorsqu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada. Ceci étant, le Comité a recommandé que la Loi soit modifiée pour prévoir, en de telles circonstances, un avis dans la *Gazette du Canada* et des annonces dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. Les commissaires à l'information successifs se sont rangés à cet avis. Cette modification aurait dû être faite depuis longtemps.

4-22 Le Groupe d'étude recommande que les dispositions sur l'avis et les recours de la Loi soient modifiées pour prévoir une autre forme d'avis aux tiers, par exemple la publication dans les revues spécialisées.

Après avoir revu tous les enjeux portant sur l'article 20, nous avons conclu que c'est l'éducation des tiers au sujet de la Loi qui est essentielle. Nos consultations ont fait clairement ressortir que bon nombre de plaintes de tiers sont dues au fait qu'ils ne sont pas conscients que les renseignements qu'ils transmettent au gouvernement peuvent être divulgués en vertu de la Loi. C'est pour cette raison que les ministères qui traitent souvent avec des tiers pour des questions d'accès ont préparé des feuillets d'information et autres communiqués pour informer les tiers quant aux renseignements qui peuvent être divulgués en vertu de la Loi et des motifs de divulgation. Ces pratiques exemplaires devraient être diffusées et étendues à l'ensemble de la fonction publique.

[I]l pourrait être préférable de mettre l'accent sur l'information et sur la conscientisation des sociétés commerciales qui font affaire avec l'État au sujet de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le cadre de gestion ouverte et responsable envisagé par la Loi.

Murray Rankin, Kathryn Chapman
Rapport de recherche 19

4-23 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'on encourage les institutions à prendre des mesures pour améliorer les connaissances des tiers au sujet de l'accès à l'information;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient mises à jour pour refléter l'importante jurisprudence qui porte sur l'article 20, afin d'aider les fonctionnaires à l'appliquer et d'éduquer les tiers quant à la portée de l'exemption.**

Article 22 – Examens et vérifications

L'article 22 accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations – essais, épreuves, vérifications – ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou en fausserait le résultat.

L'article 22 représentait 2,2 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article ne prévoit pas d'exemption pour les résultats des essais ou des vérifications.

La *Politique sur les vérifications internes du gouvernement* requiert que les ministères publient, « en temps utile, leurs rapports de vérification interne et qu'ils les rendent accessibles au public avec le moins de formalité possible ». Par conséquent, les institutions gouvernementales rendent publics, de façon routinière, les rapports finals de vérification. Cependant, une question se pose au sujet de la divulgation des rapports préliminaires de vérification interne et des documents afférents de travail, lesquels peuvent contenir de l'information non validée.

Les vérificateurs internes, ainsi que la Vérificatrice générale du Canada, ont exprimé des préoccupations sérieuses quant à la publication prématurée des rapports préliminaires de vérification interne et des documents de travail avant que l'information ne soit validée. Ils sont d'avis que la divulgation potentielle de rapports incomplets comportant de l'information non validée aura vraisemblablement pour effet de limiter la portée et le contenu des rapports de vérification interne. Cela affecterait négativement la capacité des vérificateurs internes à se conformer aux normes professionnelles, ce qui, à son tour, aurait un effet sur le degré auquel le bureau de la Vérificatrice générale peut se fier sur le travail des vérificateurs internes.

Plus précisément, la Vérificatrice générale a exprimé l'avis que les documents de vérification interne devraient être protégés pour une période de temps suffisante afin de permettre aux vérificateurs internes de pouvoir réaliser avec efficacité leurs fonctions, c'est-à-dire de faire leur travail et de valider les résultats. Nous sommes d'accord que les documents de travail et les ébauches de rapports des vérifications internes devraient être protégés, non pas indéfiniment, mais jusqu'à ce que le rapport de vérification interne soit finalisé. Pour éviter tout abus éventuel d'une telle disposition en conservant les rapports sous forme d'ébauche indéfiniment, les rapports préliminaires de vérification interne seraient disponibles six mois après la fin des travaux de vérification. En aucun cas ne pourraient-ils être protégés plus de deux ans après le début de la vérification.

4-24 Le Groupe d'étude recommande que l'article 22 de la Loi soit modifié afin de conférer aux responsables d'une institution gouvernementale le pouvoir discrétionnaire de refuser de divulguer des ébauches de rapport de vérification interne et les documents afférents jusqu'à :

- **la date où le rapport est terminé; ou**
- **si le rapport n'est pas divulgué, six mois après l'achèvement de la vérification interne ou la fin des travaux de vérification; ou au plus tard**
- **deux ans après le début de la vérification interne.**

Article 23 – Secret professionnel de l'avocat

L'article 23 autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. La doctrine du secret professionnel qui lie un avocat à son client est reconnue comme principe fondamental de notre système juridique depuis plus de 300 ans. L'exemption prévue à l'article 23 assure que le gouvernement jouit de la même protection pour ses documents juridiques que les particuliers et le secteur privé. L'exemption est discrétionnaire conformément à la règle de la *common law* qui veut que le privilège appartienne au client qui a toute liberté d'y renoncer.

L'article 23 représentait 4,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

[C]ette exemption doit demeurer une exemption de catégorie. Encore une fois, il conviendrait, le cas échéant, de régler le problème des abus et de l'utilisation excessive auxquels cette exemption pourrait donner lieu par des précisions et des explications à l'égard de l'utilisation des exemptions discrétionnaires.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 17

Le Groupe d'étude a examiné les propositions précédentes et les approches dans les autres ressorts. Nous avons conclu que l'article 23 devrait demeurer une exemption discrétionnaire de catégorie. Cependant, nous croyons que le privilège dans le contexte de la Loi peut ne pas toujours être bien compris par les avocats du gouvernement et les institutions gouvernementales. Des éclaircissements devraient être fournis sur les circonstances dans lesquelles des documents peuvent être divulgués sans préjudice aux intérêts légaux du gouvernement. Cela pourrait être fait par la formation et des lignes directrices.

4-25 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'une formation soit fournie aux avocats du gouvernement et aux institutions gouvernementales sur l'application de la Loi aux documents sujets au secret professionnel qui lie un avocat à son client;**
- **que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées afin de décrire en plus de détail la nature et la portée du privilège du secret professionnel qui lie un avocat à son client et ce qu'il faut faire pour déterminer si une partie ou tout un document protégé par l'article 23 devrait être divulgué.**

L'article 25 porte que le responsable d'une institution fédérale est tenu de prélever et communiquer les parties d'un document qui ne sont pas visées par l'exemption. Toutefois, en vertu de la *common law*, la divulgation d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel liant un avocat à son client peut constituer une renonciation au privilège quant au reste du document, ainsi qu'aux documents connexes. Il est naturel que cette question préoccupe la communauté juridique.

Nous partageons l'avis du Commissaire à l'information qu'il serait utile de préciser dans la Loi que la divulgation d'une partie prélevée d'un document n'entraîne pas la renonciation au privilège quant à l'information dans les autres parties du document ou dans les documents connexes.

4-26 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage de modifier l'article 23 de la Loi pour préciser que le prélèvement d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel des avocats n'entraîne pas la renonciation au privilège pour les autres parties du document ou pour les documents connexes qui sont aussi protégés.

Article 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois

L'article 24 représentait 1,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001

L'article 24 de la Loi interdit la communication de documents contenant des « renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II ». Par exemple, l'annexe comprend des dispositions de confidentialité provenant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur le casier judiciaire* et la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Certaines de ces dispositions font de la divulgation de l'information protégée par un fonctionnaire une infraction ou permettent la divulgation seulement à des fins précisées dans la Loi.

Même les personnes qui estiment que l'article 24 mine les objectifs de la Loi conviennent que des mesures spéciales visant à assurer la confidentialité s'avèrent nécessaires dans certains cas.

Murray Rankin et Associés
Rapport de recherche 16

Présentement, l'annexe II contient 66 dispositions de ce genre, tirées de 52 lois fédérales. Lorsque la Loi est entrée en vigueur en 1983, il y avait 40 dispositions de ce genre provenant de 33 lois. D'aucuns croient que l'article 24 et l'annexe II sont nécessaires pour protéger des régimes à juste titre confidentiels, alors que d'autres croient que ce genre de disposition fait exception au principe et à l'objectif d'une gouvernance transparente et responsable qui est à la base des régimes d'accès à l'information.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles exemptions obligatoires pour protéger les documents lorsqu'il est nécessaire d'assurer la confidentialité entière (p. ex. l'information relative à l'impôt sur le revenu).

Nous croyons qu'en général, les protections contre la divulgation d'informations gouvernementales devraient toutes se trouver dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon nous, les exemptions que l'on trouve dans la Loi, modifiées dans le sens de nos recommandations, devraient dans la plupart des cas fournir une protection suffisante contre la divulgation. Toutefois, dans certains cas le gouvernement doit pouvoir donner des assurances très fermes de confidentialité absolue – un exemple typique est celui de la protection de l'information relative à l'impôt sur le revenu des contribuables et les données fournies dans le cadre d'un recensement.

Nous avons conclu qu'une exemption pour les interdictions statutaires demeure toujours nécessaire, mais nous sommes d'avis que le seuil d'une telle protection devrait être très élevé.

4-27 Le Groupe d'étude recommande que l'exemption de l'article 24 pour les interdictions statutaires soit maintenue.

Afin de préserver l'intégrité du régime d'accès à l'information, la liste des dispositions d'exemption que l'on trouve à l'annexe II devrait être aussi courte que possible. Nous sommes d'avis qu'elle devrait inclure seulement les dispositions qui interdisent entièrement la divulgation ou qui établissent un cadre clair et limité pour la divulgation. Il était insensé d'interdire de façon absolue la divulgation de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* lorsqu'il existe un large pouvoir discrétionnaire de divulguer les documents au titre d'une autre loi. L'exemption équivalente que l'on trouve dans la législation des États-Unis établit des exigences précises : le régime de confidentialité d'une autre loi doit prévoir que l'information ne peut être divulguée au public ou établir un critère précis pour retenir le document ou référer à des catégories spéciales de sujets à retenir. Nous acceptons un tel critère.

Nous avons conclu que les critères pour inclure les interdictions statutaires à l'annexe II de la Loi devraient être établis dans la Loi. Ils devraient être accompagnés d'une disposition permettant au gouverneur en conseil d'ajouter une disposition de confidentialité d'une autre loi à l'annexe seulement si elle est conforme aux critères. Cela assurerait la transparence des facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on détermine si une disposition devrait être ajoutée à l'annexe.

4-28 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour inclure une disposition permettant au Gouverneur en conseil d'ajouter des dispositions de confidentialité tirées d'autres lois à l'annexe II seulement si elles sont conformes aux critères établis dans la Loi;**
- **que les critères assurent que l'annexe ne contienne que des dispositions sur la confidentialité qui offrent une assurance très ferme que l'information sera protégée, comme l'indique une interdiction contre la divulgation ou des limites clairement définies de tout pouvoir discrétionnaire de divulguer;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* donnent d'autres détails au sujet des critères et du processus d'approbation pour les ajouts à l'annexe et qu'elles requièrent que l'institution requérante démontre pourquoi les autres exemptions dans la Loi ne suffisent pas à protéger le document en question.**

Nous sommes aussi d'avis que l'annexe II devrait fournir une liste complète de toutes les dispositions statutaires prévalant sur la Loi. Cependant, il y a des dispositions dans d'autres lois fédérales qui s'appliquent « nonobstant » la Loi. Actuellement, ces dispositions ne sont pas incluses à la liste de l'annexe II.[7]

De toute evidence, il faudrait un mécanisme pour faire en sorte que les exigences de divulgation de la Loi sur l'accès à l'information n'aient pas pour effet de compromettre l'application des exigences légitimes en matière de confidentialité des renseignements des autres lois. L'article 24 est un dispositif adéquat à cet égard. Il faudrait, toutefois, soumettre [l'annexe] à un examen annuel pour assurer cohérence et sa pertinence.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 17

4-29 Le Groupe d'étude recommande que toutes les dispositions statutaires qui prévalent sur la *Loi sur l'accès à l'information* soient inscrites à l'annexe II de la Loi.

La liste des dispositions législatives sur l'annexe II s'est considérablement allongée depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983. L'examen préliminaire du Groupe d'étude portant sur cette liste montre que plusieurs des dispositions actuelles ne sont pas conformes aux critères proposés ci-dessus. C'est à dire qu'elles comportent un pouvoir discrétionnaire de divulguer, sans aucun critère ou paramètre pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement devrait entreprendre un examen complet de l'annexe II afin d'identifier ces dispositions et celles qui ne sont pas conformes aux critères et les éliminer. Pour faciliter ce travail, le gouverneur en conseil devrait être autorisé à éliminer ces dispositions de la liste. Les éliminations nécessitent actuellement un acte du Parlement.

4-30 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la liste existante à l'annexe II soit examinée afin de réduire considérablement le nombre de dispositions en les fondant sur le critère que l'on propose d'inclure à la Loi; et**
- **que la Loi soit modifiée afin de permettre au gouverneur général d'éliminer des dispositions inscrites à l'annexe II.**

Nous sommes favorables à un examen périodique de l'annexe II et à ce que les institutions fassent un rapport annuel détaillé sur les dispositions de l'annexe quelles ont invoqué. Cette surveillance devrait aider à assurer que la liste des dispositions contenue à l'annexe est limitée au minimum.

4-31 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les institutions gouvernementales continuent à faire rapport tous les ans sur le nombre de fois qu'ils ont refusé de divulguer un document en se fondant sur l'article 24 et les dispositions inscrites à l'annexe II;**
- **que l'annexe II soit revue de temps à autre par un comité du Parlement.**

Article 26 – Refus de communication en cas de publication

L'article 26 représentait 0,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 26 prévoit que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication d'un document s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il sera publié dans les 90 jours ou « dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression ».

Traditionnellement, « publié » signifiait un matériel imprimé. Cependant, dans notre monde de plus en plus électronique, l'Internet notamment, a révolutionné la communication de l'information et cette définition de ce qui est « publié » est obsolète.

Certains requérants croient que les institutions gouvernementales se servent de l'exemption de l'article 26 afin de justifier le report de la divulgation de documents bien au-delà de ce qui est nécessaire. Il existe aussi une perception que le processus de publication est beaucoup plus rapide à cette époque d'impression électronique ou d'affichage sur un site Web et que la période de protection devrait donc être réduite de 90 à 60 jours. Les experts que nous avons consultés nous ont dit qu'il n'y avait aucune différence significative entre le temps requis pour imprimer un document et le temps requis pour l'afficher sur un site Web. L'affichage d'information comporte aussi les phases de révision du texte, de mise en page et de traduction.

Nous ne recommandons donc aucun changement à la période de 90 jours. Cependant, nous sommes d'avis qu'une prolongation au-delà de 90 jours devrait être limitée à ce qui est raisonnable. Nous sommes aussi d'avis que la diffusion d'un certain nombre de pratiques exemplaires dans les lignes directrices sur l'accès à l'information aiderait à diminuer les retards. Celles-ci pourraient comprendre la divulgation automatique des documents s'ils ne sont pas en voie de traduction ou de mise en page à des fins de publication à la fin de la période de 90 jours. De plus, lorsque l'article 26 est invoqué, le requérant devrait être informé de la date probable de la publication du document et on devrait lui donner un rapport d'étape à la fin de 90 jours si le matériel n'a pas été publié à ce moment-là.

L'exemption ne devrait être invoquée que lorsque le responsable d'une institution a des « motifs raisonnables » de croire que le document demandé sera publié. Les *Lignes directrices de l'accès à l'information* énoncent que les « motifs raisonnables » seraient normalement une obligation statutaire de publier ou un plan de publication avec des dates arrêtées qui a été préparé avant la réception de la demande. À moins qu'il n'y ait un degré élevé de certitude quant à la publication, l'exemption au titre de l'article 26 ne devrait pas être invoquée. Cet aspect devrait faire partie de la formation sur l'accès à l'information.

Finalement, nous sommes d'avis que le libellé de l'article 26 devrait être modernisé. Tel qu'il est présentement, un délai au-delà de 90 jours peut être déclenché par le temps nécessaire pour « imprimer ou traduire le document à des fins de l'imprimer ». À notre avis, l'article devrait être modifié afin de refléter le fait que l'information du gouvernement est maintenant souvent publiée sous forme électronique plutôt qu'imprimée.

4-32 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée de telle manière que l'article 26 fait en sorte que le responsable d'une institution gouvernementale peut refuser de divulguer un document s'il doit être publié dans les 90 jours ou dans « toute autre période de temps » qui pourrait être « raisonnablement » nécessaire pour préparer le matériel pour la *publication*, y compris la traduction à des fins de « publication »;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* établissent des pratiques exemplaires portant sur l'application de l'article 26 (p. ex. la publication du matériel s'il n'est pas actuellement en voie de traduction ou de mise en page pour la publication à la fin de la période de 90 jours);**
- **que la formation sur l'accès à l'information souligne que l'article 26 devrait être appliqué seulement lorsqu'il y a une grande certitude que le document demandé sera publié.**

Article 68 Documents publiés

L'article 68 porte que la Loi ne s'applique pas au matériel publié ou au matériel disponible pour achat par le public. Le principe sous-jacent à cette exclusion est que le matériel publié est déjà disponible sans recours à la Loi. Au chapitre 8, nous encourageons une divulgation proactive de l'information gouvernementale. De plus en plus, cela passera par Internet. Nous sommes donc heureux de noter que le Commissaire à l'information a récemment convenu que l'information affichée sur le site Web du gouvernement peut être considérée « publiée » aux fins de la Loi.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'aucun changement n'est requis à l'article 68. Cependant, les institutions qui invoquent l'exclusion devraient, de pratique courante, aider les requérants à trouver le matériel imprimé ou le matériel publié sur le site Web du gouvernement. L'aide raisonnable devrait comprendre fournir une version imprimée du matériel affiché sur un site Web du gouvernement si le requérant n'a pas accès à un ordinateur ou fournir un exemplaire d'une publication gouvernementale épuisée qui n'est pas disponible à la bibliothèque locale du requérant.

4-33 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'exclusion pour le matériel publié à l'article 68 demeure inchangée;**
- **que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées pour qu'il soit clair que les institutions gouvernementales devraient fournir une aide raisonnable aux requérants sur les moyens de trouver le matériel publié par le gouvernement.**

Protection des sites culturels et du patrimoine naturel

Le Groupe d'étude a hésité à proposer des ajouts aux 13 exemptions déjà établies par la Loi. Cependant, après avoir passé en revue les lois provinciales, nous avons conclu qu'une exemption devrait être ajoutée afin de protéger l'information lorsque la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites culturels et naturels ou d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale. L'exemption viendrait également appuyer les conventions des Nations Unies que le Canada a acceptées, telles que la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.*

L'exemption sur les sites protégés devrait aussi comprendre de l'information confidentielle au sujet d'un endroit d'une valeur spirituelle ou autre valeur culturelle pour un peuple autochtone. L'exemption des sites protégés de la Colombie-Britannique comprend des sites qui ont « une valeur anthropologique ou patrimoniale », définie dans le règlement pour inclure les sites d'une valeur pour un peuple autochtone. Dans son examen de 1998 du *Archives Act*,[8] la Commission australienne de réforme du droit a proposé une catégorie d'exemption pour protéger les sites autochtones confidentiels. De même, un pré-projet de loi sur l'information du Northern Territory de l'Australie comprend des exemptions visant l'information au sujet d'un site autochtone sacré ou d'une tradition autochtone.

4-34 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour inclure une exemption discrétionnaire pour les documents contenant de l'information dont la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites patrimoniaux culturels ou naturels, d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale ou de sites sacrés des peuples autochtones.

Conclusion

Le Groupe d'étude est d'avis que les protections législatives actuelles pour l'information détenue par le gouvernement sont globalement adéquates. Nous avons cependant recommandé des changements afin de moderniser certaines dispositions. L'exemple le plus marquant est notre recommandation de convertir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet en une exemption.

À notre avis, les changements proposés, y compris les changements proposés aux lignes directrices et aux pratiques, reflètent un bon équilibre entre l'intérêt public de rendre disponible pour le public l'information du gouvernement et l'intérêt public pour la protection de l'information dans certains cas. Nous sommes d'avis qu'ils reflètent le meilleur équilibre possible pour l'avenir.

[1] Barbara McIsaac, « *Nature et structure des exemptions et recours au concept de primauté de l'intérêt public* », Rapport de recherche 16.

[2] Des questions de ce genre font partie de la pratique de pays tels que la Nouvelle-Zélande, et produisent de bons résultats.

[3] Rapport 77, Commission australienne de réforme du droit, « Open government: a review of the federal *Freedom of Information Act 1982* », Commonwealth de l'Australie 1995, paragraphe 9.8.

[4] Des principes semblables sont appliqués par la Chambre des communes lorsqu'elle détermine si les écrits ou les documents qui devraient être exemptés de production différaient entre les études de consultants comparables aux genres d'enquêtes sur les politiques publiques qui pourraient être remplacées par une Commission royale et qui devraient être produits et des études de consultants « comparables aux travaux qui seraient effectués au sein de la fonction publique qui devraient être traités comme tels lorsqu'on envisage les rendre publics » Voir *Journaux*, 15 mars 1973, p. 187.

[5] Il existe des dispositions prévoyant des certificats pour protéger l'information de sécurité nationale dans les lois de la plupart des pays étrangers étudiés par le Groupe d'étude. Voir l'article 33 de la *Freedom of Information Act* de l'Australie, les articles 24 et 25 de la *Freedom of Information Act* de l'Irlande, l'article 31 de *Official Information Act* de la Nouvelle-Zélande et les articles 23 et 24 de la *Freedom of Information Act* qui n'est pas encore en vigueur du Royaume-Uni.

[6] Par exemple, le Groupe d'étude a reçu un certain nombre de présentations sur la divulgation de données censitaires historiques.

[7] Par exemple, les articles 20(3) et 22(3) de la *Loi sur les produits dangereux* s'appliquent nonobstant la *Loi sur l'accès à l'information*.

[8] Rapport 85, Commission australienne de réforme du droit, « Australia's Federal Record: A Review of the *Archives Act 1983*, Commonwealth de l'Australie 1998, paragraphes 20.65 à 20.73. (http://www.austlii.edu.au/au/other/a/rc/publications/reports/85/ch20.html#Heading14)

Chapitre 5 – Les modalités d'accès dans la Loi

Les articles 6 à 12 de la *Loi sur l'accès à l'information* définissent les modalités que doivent respecter les institutions dans le traitement des demandes. Dans ces articles, le législateur tente de trouver un équilibre entre les besoins des requérants et la capacité des institutions d'y répondre tout en remplissant leur mandat de base. On y précise les délais à respecter pour répondre aux demandes, le régime de tarification et les avis à envoyer.

Les demandes

Format de la divulgation

Les institutions fédérales conservent leurs documents en divers formats (imprimé, document numérisé, microfilm). La Loi et le Règlement ne précisent pas qui décide dans quel format le dossier doit être communiqué au requérant; la décision revient donc à l'institution concernée. Nous croyons que le requérant devrait pouvoir obtenir le document dans le format qu'il préfère, si le document peut être divulgué et s'il existe déjà dans ce format. Cela se ferait sous réserve des conditions prévues à l'article 8 du *Règlement sur l'accès à l'information* (qui traite des situations où l'on ne peut communiquer une copie d'un document, par exemple si celui-ci existe sous une forme que l'on ne peut pas reproduire sans endommager l'original).

5-1 Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement sur l'accès à l'information* soit modifié pour porter qu'un requérant peut préciser sa préférence quant au format et que, si l'information peut être divulguée et qu'elle existe déjà dans ce format, elle le soit.

Clarifier les demandes et en préciser la portée

Les requérants ont parfois besoin d'aide pour formuler leur demande dans des termes qu'une institution gouvernementale peut comprendre. Par conséquent, c'est souvent le service d'accès qui doit les aider à trouver la terminologie adéquate pour décrire les documents recherchés. Certains requérants communiquent avec l'institution concernée au préalable, pour discuter de la façon dont ils devraient formuler leur demande. Beaucoup d'institutions entrent automatiquement en rapport avec les requérants pour discuter de la portée de leur demande. Elles jugent que cette démarche les aide à concentrer leurs efforts sur ce que le requérant veut vraiment et à réduire les délais de réponse. Les requérants ont systématiquement indiqué que cette pratique était fort utile.

> Il y a habituellement une histoire derrière chaque demande et la connaître facilite grandement la recherche et l'examen ciblés de l'information pertinente. Elle permet souvent de traiter la demande sans formalités en répondant simplement à la question que la personne voulait poser.
>
> Mémoire au Groupe d'étude

[U]n simple appel téléphonique de la part du responsable de l'accès au requérant en vue de clarifier l'information sollicitée pourrait réduire de beaucoup le fardeau administratif.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Offrir de mettre le requérant en contact avec le personnel du programme visé, surtout quand le sujet de la demande est technique.

Tout en reconnaissant que la décision finale sur la portée d'une demande appartient toujours au requérant, nous sommes d'avis que le personnel des services d'accès à l'information devrait être encouragé à entrer en rapport avec les requérants afin de discuter de leur demande, dans pratiquement tous les cas. La seule exception à cette règle serait le rare cas où la portée de la demande est parfaitement claire et qu'il n'y a pas de malentendu possible. Dans bien des cas, il peut être utile que le requérant parle directement à quelqu'un qui travaille dans le secteur de programme visé, lequel peut expliquer quelle information détient son service, comment celle-ci est organisée et dans quelle mesure elle est déjà accessible directement. Nous croyons aussi que le personnel du service d'accès à l'information devrait rester en rapport avec les requérants pour leur fournir des mises à jour au sujet du traitement de leur demande. Par exemple, lorsqu'il ressort clairement qu'il faudra faire énormément de recherches pour trouver très peu de documents pouvant être divulgués, on devrait informer le requérant aussitôt que possible de ce fait. On devrait ensuite lui donner la possibilité de modifier sa demande afin de minimiser les droits à payer et le délai de traitement.

5-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées de manière à encourager les coordonateurs de l'accès à l'information à entrer en contact avec les requérants sur réception d'une demande, pour confirmer ou clarifier la demande et pour s'assurer que celle-ci cible précisément l'information qu'ils recherchent.

Rien n'affaiblira plus rapidement le respect de la Loi chez les fonctionnaires que le sentiment qu'il n'y a pas de protection contre les abus des droits d'accès à l'information. [Traduction]

Alasdair Roberts
Notes d'allocution à la Media Association of Jamaica, février 2000

Les institutions fédérales ne sont pas dotées de ressources illimitées, quelles soient humaines ou financières. La législation de tous les ressorts que nous avons examinés contient des dispositions permettant de trouver un équilibre entre la demande pour l'accès à l'information et la capacité de réponse des institutions. Ces dispositions peuvent porter sur le barème des droits, les prolongations de délai, les exigences de définition de l'objet d'une demande, ainsi que le droit de refuser de traiter des demandes à cause de leur nature ou de leur importance. La *Loi sur l'accès à l'information* comporte beaucoup moins de protections administratives que la plupart des autres législations semblables.

Cibler la demande

À l'occasion, les institutions reçoivent des demandes importantes et non ciblées qui portent sur un très grand nombre de documents. Par exemple, on a reçu des demandes de communication de « tous les documents se trouvant au poste de travail de Mme X » et de « tout message se trouvant dans la boîte postale électronique de M. Y ». Étant donné leur manque de précision, de telles demandes exigent le traitement de nombreux documents qui, éventuellement, peuvent ne représenter aucun intérêt pour le requérant. Le Groupe d'étude est d'avis que ce genre de demande ne respecte pas l'objectif de la Loi et qu'il ne cadre pas avec une utilisation

efficace de l'argent des contribuables. La Loi devrait être modifiée pour éviter ce problème, en énonçant clairement que les demandes doivent porter sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques. La modification devrait être rédigée de façon à n'entraver d'aucune façon la présentation de demandes légitimes.

5-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour exiger que les demandes portent sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques.

Demandes frivoles, vexatoires ou abusives

Après avoir longuement discuté de cette question avec les coordonnateurs et les utilisateurs, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'au Canada, et comme dans les autres ressorts, des demandes frivoles, vexatoires ou abusives sont faites à l'occasion, mais que leur nombre est très restreint. Ces demandes ont néanmoins tendance à nuire à la crédibilité de l'accès à l'information dans la fonction publique. Leur traitement mobilise par ailleurs des ressources qui pourraient être affectées à meilleur escient pour répondre à des demandes légitimes. Dans plusieurs des ressorts que nous avons examinés, notamment l'Alberta, l'Ontario, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, la loi autorise les organismes gouvernementaux à refuser de traiter les demandes qu'ils considèrent abusives, frivoles ou vexatoires.[1]

Les demandes vexatoires peuvent prendre de multiples formes, mais, le plus souvent, elles sont le fait de requérants obsédés par une question ou un organisme en particulier, qu'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas laisser tomber. Dans les deux cas, il y a une limite aux ressources que les organismes et que mon bureau peuvent raisonnablement consacrer à de telles demandes. [Traduction]

Le Commissaire à l'information de l'Australie occidentale, Rapport annuel 1999-2000

Nous avons également découvert que, dans les autres ressorts qui ont une telle disposition, les tribunaux ont assujetti son application à des critères très rigoureux. Dans son rapport 2000-2001, le Commissaire à l'information a recommandé que l'on autorise les institutions fédérales à refuser de répondre aux demandes frivoles ou abusives. Sa recommandation inclut le droit du requérant de contester un tel refus devant le Commissaire, qui pourrait ensuite rendre une décision exécutoire. D'autre part, en Alberta et en Colombie-Britannique, les institutions peuvent demander au Commissaire l'autorisation de refuser de traiter une demande parce qu'elle est frivole ou vexatoire. Étant donné que le refus de traiter une demande est une mesure d'une grande sévérité, nous croyons qu'un tel mécanisme serait approprié. Il donnerait la garantie voulue que l'on n'abusera pas de cette disposition.

5-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à refuser, avec l'accord du Commissaire à l'information, de répondre aux demandes frivoles, vexatoires ou abusives;**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor, après consultation du Commissaire à l'information, formule à l'intention des institutions gouvernementales des directives détaillées précisant les critères à appliquer pour définir ce qu'est une demande frivole, vexatoire ou abusive.**

Délais

L'ideal serait d'imposer des délais suffisamment astreignants pour que les demandes raisonnables des requérants soient satisfaites tout en accordant le temps voulu pour que la loi soit habituellement respectée sans entraîner une augmentation inutile des frais et du personnel administratifs.

Livre vert, 1977

L'article 7 de la Loi exige que, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, l'institution fédérale avise le requérant si on lui accorde l'accès au document demandé et, si c'est le cas, le lui fournir. L'article 9 autorise la prolongation du délai de 30 jours pour « une période que justifient les circonstances », dans trois cas :

- l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;
- les consultations nécessaires rendraient pratiquement impossible l'observation du délai; ou
- un avis de la demande a été donné aux tiers.

Toute prolongation de délai qui dépasse 30 jours doit être portée à l'attention du Commissaire. Le défaut de communiquer un document dans les délais prévus par la Loi (soit le délai original de 30 jours ou le délai prorogé) équivaut à une décision de refus de communication.

Le non-respect des délais prévus par la Loi est un problème sérieux au Canada, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres ressorts. Au palier fédéral, une partie très importante des plaintes soumises au Commissaire à l'information (49 pour cent en 1999-2000, 42 pour cent en 2000-2001 et 28,8 pour cent en 2001-2002) porte sur les retards.

Compte tenu des priorités opposées qui sont inévitables dans les ministères, l'objectif d'observation du délai de trente jours civils semble constituer un choix pratique, surtout quand les documents demandés sont dans les mains de gestionnaires de programmes et doivent être localisés, récupérés, copiés, examinés et consultés. Ce ne sont pas là des activités mineures dans la plupart des cas.

David Flaherty
Rapport de recherche 26

Du point de vue des utilisateurs qui attendent l'information demandée, les délais sont trop longs; du point de vue des fonctionnaires qui s'efforcent de fournir des réponses, les délais actuels ne reflètent pas la réalité de la complexité croissante des demandes, du grand nombre de consultations à faire et d'avis à donner aux tiers, et de la lourde charge de travail.

Délai de trente jours[2]

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et le Commissaire à l'information reconnaissent que les demandes sont devenues plus complexes et qu'elles exigent souvent des recherches approfondies et une consultation élargie.

Après avoir étudié les délais prévus dans les autres ressorts, nous estimons que le délai actuel de 30 jours demeure à peu près correct.

On a toutefois avancé que ce délai devrait être exprimé en jours ouvrables plutôt que civils. Les coordonnateurs de l'accès nous ont fait remarquer qu'avec un délai exprimé en jours civils, le temps dont dispose une institution pour traiter une demande varie selon la période de l'année où elle est présentée (le mois de décembre causant le plus de difficultés). Nous avons remarqué qu'en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, les délais sont exprimés en nombre de jours ouvrables. Nous croyons aussi qu'il serait plus logique que le délai soit mesuré en jours ouvrables.

La question devient alors la suivante : combien doit-on accorder de jours ouvrables? Nous hésitons à diminuer ou à augmenter le délai actuel prévu dans la Loi. Celui-ci se traduirait par une période de 21 jours ouvrables. Ainsi, les institutions disposeraient exactement du même délai pour traiter chaque demande.

On devrait convertir de la même façon en jours ouvrables les autres délais relatifs au traitement des demandes : délai de transfert, prolongation, délai d'exclusion de l'information sur le point d'être publiée, délai de notification d'un tiers et de présentation d'arguments par celui-ci.

5-5 Le Groupe d'étude recommande que l'article 7 de la Loi (où l'on précise le délai dans lequel on doit répondre au requérant) soit modifié pour substituer « vingt et un jours ouvrables » à « trente jours » et pour convertir en jours ouvrables tous les autres délais relatifs au traitement d'une demande.

Prolongations

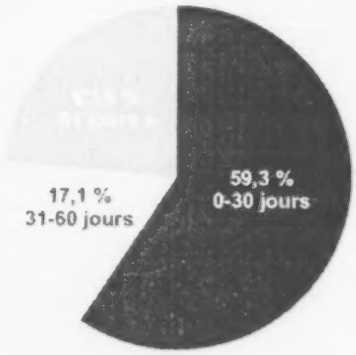
Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la Loi autorise une institution fédérale à reporter sa réponse après le délai de 30 jours. La Loi n'impose pas de limite à cette prolongation, indiquant seulement qu'elle doit porter sur « une période que justifient les circonstances », et qu'un avis doit être donné au Commissaire à l'information lorsque la prolongation est pour une période de plus de 30 jours.

La Loi autorise la prolongation du délai de réponse si la demande porte sur un grand nombre de documents *et* si l'observation du délai entrave de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. L'expérience nous indique que d'autres motifs que le grand nombre de documents peuvent faire que l'observation du délai de 30 jours entrave de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. C'est le cas, par exemple, lorsque le traitement d'une demande exige l'intervention de spécialistes, qui sont en nombre limité, ou lorsque le secteur de programme dont relèvent les documents pertinents gère une crise. Le Commissaire à l'information a dit être d'avis que les circonstances justifiant une prolongation devraient être élargies pour comprendre ces cas.

Après discussion avec le Commissariat à l'information, nous croyons que l'on simplifierait considérablement l'administration de la disposition sur la prolongation en formulant le motif autorisé à l'alinéa 9(1)a) simplement comme toute entrave déraisonnable au fonctionnement de l'institution.

5-6 Le Groupe d'étude recommande qu'on modifie la formulation de l'alinéa 9(1)a) pour qu'il autorise la prolongation du délai de traitement des demandes « si le respect du délai initial entrave de manière déraisonnable le fonctionnement de l'institution ».

Temps requis pour completer la réponse (2000-2001)



Quelle que soit la raison qui motive une demande, l'accès à l'information ne devrait jamais détourner un organisme de sa mission première. Cela est essentiel, non seulement pour la bonne marche du gouvernement, mais encore pour la crédibilité de l'accès à l'information. [Traduction]

Robert Hazell,
Freedom of Information in Australia, Canada, and New Zealand: Reports to the Cabinet Office
septembre 1987

Communiquer les documents au requérant au fur et à mesure qu'ils sont prêts.

Divulgation des documents traités

Certains institutions fédérales ne divulguent l'information au requérant qu'à l'expiration du délai de réponse, ou uniquement lorsque le traitement de la demande est terminé. D'autres institutions divulguent l'information au requérant au fur et à mesure de son traitement. Nous croyons que cette dernière façon de procéder est préférable. Si un requérant désire recevoir l'information au fur et à mesure qu'elle est prête pour la divulgation, il n'y a pas de raison de procéder autrement dans la plupart des cas.

5-7 Le Groupe d'étude recommande que les coordonnateurs de l'accès à l'information soient encouragés à offrir aux requérants de divulguer l'information au fur et à mesure de son traitement, sans attendre l'expiration du délai ou le traitement de tous les documents visés.

Situations où les délais ne sont pas respectés

Le Groupe d'étude reconnaît que le non-respect du délai légal est un problème grave. D'aucuns ont proposé qu'en cas de non-respect des délais, les institutions en cause devraient perdre le droit d'invoquer certaines des exemptions, ou même toutes les exemptions. Nous ne sommes pas d'accord qu'on devrait interdire à une institution fédérale d'invoquer une ou des exemptions pour ne pas avoir répondu dans les délais prévus par la Loi. Ceci ne veut pas dire que nous croyons qu'il faut fermer les yeux sur les retards, bien au contraire. Toutefois, comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, les exemptions ont été placées dans la Loi pour protéger la confidentialité de l'information quand il est de l'intérêt public de le faire. Interdire aux institutions d'invoquer les exemptions en cas de retard pourrait porter préjudice à l'intérêt public bien plus que de sanctionner l'institution en cause.

On a aussi suggéré d'interdire aux institutions retardataires d'imposer des droits pour des réponses tardives. Nous croyons qu'un tel mécanisme n'encouragerait pas les institutions à traiter les demandes dans les plus brefs délais, ni les requérants à formuler des demandes précises. Cependant, nous recommanderons plus loin que le retard soit un facteur important à être considéré dans les décisions de dispenser des droits à payer.

Ceci étant dit, nous croyons que l'on peut et l'on doit prendre plusieurs mesures administratives pour diminuer le nombre de réponses en retard. Plus particulièrement, la *Politique sur l'accès à l'information* devrait exiger que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prévus par la Loi :

- l'institution informe le requérant par écrit du retard prévu, qu'elle explique le motif du retard et qu'elle indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;

- l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information de façon à ce qu'il puisse suivre de près la fréquence des retards des institutions;
- les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, sur le nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient pour permettre à la haute direction des institutions de surveiller les délais de traitement et de corriger les retards;
- les institutions fédérales fassent état de la situation à ce sujet dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information afin que les membres du Parlement aient une information complète sur la conformité des institutions quant au respect des délais prescrits dans la loi.

5-8 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* exige :

- **que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prescrits, elle informe le requérant par écrit du retard prévu, elle explique le motif du retard et indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;**
- **que l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information;**
- **que les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, au sujet du nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient; et**
- **que les institutions fédérales fassent état de cette information dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information.**

Droits exigibles

L'article 11 de la Loi stipule qu'on peut exiger du requérant des droits de demande d'un montant maximal de 25 $, ainsi que des droits relatifs :

- au temps raisonnable de recherche et de préparation, après les cinq premières heures;
- au coût de production d'un document sur un support de format différent;
- au coût de production d'un document issu d'un document informatisé;
- aux frais de reproduction;

dont le chiffre précis est fixé par Règlement. Les responsables des institutions sont autorisés à exiger un dépôt des requérants, à les dispenser du paiement de droits ou à leur rembourser une somme déjà versée.

En 2000-2001, le coût moyen par demande était de 1 035 $; les droits moyens perçus par demande étaient de 12,47 $; la dispense de droits moyenne était de 7,45 $.

[L]e barème de droits actuel, les dispositions de nature générale en ce qui concerne la dispense des droits et les plaintes, de même que le manque de précision des évaluations préliminaires des droits [sont] sources de conflits et de frustration tant pour les ministères que pour les auteurs des demandes d'accès à l'information.

Elizabeth Denham
Rapport de recherche 23

[L]es requérants devraient défrayer une partie du coût de divulgation des documents gouvernementaux, mais cette partie ne devrait pas être élevée au point de dissuader les citoyens de demander de l'information. [Traduction]

Commission de réforme du droit de l'Australie, Rapport 77

Le vrai test d'une grille de facturation consiste à répartir l'accès équitablement. [Traduction]

Alasdair Roberts
Notes d'allocution à la Media Association of Jamaica, février 2000

Les droits et frais prévus au Règlement sont restés pratiquement inchangés depuis 1983 quand les droits à acquitter au moment de la présentation de la demande ont été fixés à 5 $. Des sommes précises sont prévues pour les travaux suivants : la reproduction sous divers formats (p. ex., 0,20 $ la page de photocopie); la production de documents sur un support de format différent pour les requérants handicapés (p. ex., 2 $ la disquette); le temps consacré à la recherche et à la préparation (2,50 $ par quart d'heure après cinq heures); et la production à partir d'un document informatisé (p. ex., 5 $ par quart d'heure de traitement). Le même barème s'applique à toutes les demandes sans distinction d'objectif ou d'envergure ou de genre d'information requise.

Ce barème est parmi les moins élevés au Canada (voir le Tableau comparatif des droits à l'annexe 2). Une étude des demandes fédérales d'accès présentées en 1998-1999[3] a permis de déterminer que les requérants ont payé un total de 290 000 $, dont 23 pour cent pour la présentation des demandes et 76 pour cent au titre du traitement et de la reproduction des documents. La même année, le coût total du traitement des demandes est estimé avoir été de 16,2 millions $. Les droits perçus ne représentent donc que 1,8 pour cent des coûts administratifs.

Les points de vue exprimés au sujet des droits sont tellement divergents qu'ils sont probablement impossibles à concilier. Les usagers croient qu'ils devraient payer le moins possible, alors que les institutions considèrent que la tarification actuelle est obsolète et ne fournit plus l'équilibre requis.[4]

Il n'existe aucune norme internationale à ce sujet. Chaque ressort a sa propre formule pour déterminer quelles activités seront facturées et à quel taux, les droits de présentation d'une demande, s'il en est, les critères permettant de dispenser du paiement des droits, et les distinctions à apporter le cas échéant entre les catégories de requérants. Le montant des droits varie aussi considérablement d'un ressort à l'autre et même, à l'occasion, d'une institution à l'autre. Il est toutefois rare que l'on se rapproche du recouvrement des coûts, sauf dans des circonstances spéciales.

Bien que la *Loi sur l'accès à l'information* stipule que les documents gouvernementaux doivent être mis à la disposition du public, sous réserve de certaines exceptions limitées et spécifiques, l'intention n'a jamais été de le faire gratuitement. Il est évident qu'une application stricte du principe de l'utilisateur-payeur empêcherait à peu près certainement la Loi d'atteindre ses objectifs, alors qu'un accès totalement gratuit occasionnerait pour les divers organismes un fardeau financier et administratif déraisonnable.

De l'avis du Groupe d'étude, le barème des droits devrait :

- être compatible avec les objectifs de la Loi, qui consiste à donner accès à l'information aux Canadiens;
- contribuer à la viabilité du régime d'accès à l'information;
- encourager l'efficacité dans la formulation et le traitement des demandes;

- encourager une administration rationnelle et uniforme des dispenses de paiement des droits.

À la lumière de ces principes, le Groupe d'étude recommande l'adoption d'un nouveau barème de droits qui distingue les demandes commerciales des demandes générales, qui prévoit une tarification séparée pour les demandes de très grande envergure et qui incite les requérants à formuler leur demande avec précision. Ce barème est résumé dans le tableau suivant.

	Droit de présentation	Tarif horaire	Reproduction	Demandes de très grande envergure
Demandes générales	10 $	5 $ le quart d'heure de recherche et de préparation (après cinq heures)	tarif fixe pour les formats courants; principes pour les autres formats (après les 100 premières pages)	Pour les demandes des deux catégories, quand le coût de traitement dépasse 10 000 $, les institutions auraient la possibilité de facturer le coût intégral.
Demandes commerciales	10 $	5 $ le quart d'heure de recherche, de préparation et d'examen	tarif fixe pour les formats courants; principes pour les autres supports	

Droits à payer à la présentation de la demande

Le Groupe d'étude s'est demandé si l'on devait exiger des droits à la présentation de la demande. L'expérience canadienne et étrangère démontre qu'un modeste droit de présentation de demande contribue à décourager bon nombre de demandes frivoles sans limiter l'usage généralisé de la Loi. Dans le barème que nous proposons, la plupart des demandes ne coûteraient que ce droit initial.

Il semblerait que la meilleure façon de faciliter l'accès tout en décourageant les demandes futiles serait d'établir un droit se situant entre 10 $ et 25 $.

Livre vert, 1977

Il faut remarquer que bien que la Loi prévoit un droit de présentation de demande pouvant atteindre un maximum de 25 $, le droit est demeuré 5 $ depuis 1983. Il serait maintenant approprié de l'augmenter à 10 $ ce qui ne ferait que refléter l'inflation. Le gouvernement pourrait envisager d'autres augmentations indexées à des intervalles appropriés, peut-être à tous les cinq ans.

5-9 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie le Règlement afférent à la *Loi sur l'accès à l'information*, pour que le droit de présentation d'une demande soit porté à 10 $.

Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale

Contrairement à la Loi fédérale canadienne, celle de certains autres ressorts (comme la Colombie-Britannique, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande) prévoit un barème différent selon le type de requérant. Présentement, à peu près 40 pour cent des demandes au titre de la Loi visent des fins commerciales (par exemple, des sociétés demandant des renseignements au sujet de la soumission d'un concurrent dans le cadre d'un appel d'offres ou des demandes de renseignements qui sont destinés à la revente sous diverses formes). Ce pourcentage semble en voie d'augmentation.

Il n'y a rien de mal à cela. Ces demandes peuvent encourager la concurrence et augmenter la transparence dans les rapports entre le gouvernement et les entreprises. Elles étaient prévues par le Parlement au moment où il a adopté la Loi. La vraie question à se poser est s'il est approprié que les contribuables continuent à financer ce type de demandes au niveau actuel.

À la lumière des objectifs de politique publique qui sous-tendent le droit d'accès, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y a lieu de faire une distinction dans les droits exigés selon le type de demande. Nous croyons qu'il faut faire une distinction entre les demandes qui sont présentées principalement au profit d'intérêts commerciaux privés et celles qui sont faites principalement dans l'intérêt public ou pour répondre au besoin d'information des individus.

5-10 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi et le Règlement pour y prévoir un barème de droits différent selon que la demande est d'ordre commercial ou d'ordre général (non commercial).

Il faut établir clairement que, normalement, les demandes en provenance des universitaires, des médias, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et du public en général ne constituent pas des demandes de nature commerciale.

5-11 Le Groupe d'étude recommande que les critères utilisés pour déterminer si une demande est de nature commerciale soient inscrits au Règlement, et que ces critères établissent clairement que les demandes présentées par les Canadiens à leur propre usage, ainsi que les demandes en provenance des universitaires, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et des médias, sont des demandes non commerciales.

Encourager les demandes ciblées

La très grande majorité des demandes d'accès sont de faible envergure. Une analyse statistique de 11 500 demandes produite pour le Groupe d'étude a permis de constater que 80 pour cent des demandes exigent

moins de cinq heures de recherche et de préparation et qu'elles se soldent par l'examen et la divulgation de moins de 100 pages de documents. Il y a lieu d'encourager les demandes ciblées de cette nature et nous suggérons que pour ce faire, on ne perçoive, dans ces cas, aucun autre droit que le droit de 10 $ exigé pour la présentation de la demande. Ces demandes devraient continuer de bénéficier de cinq heures gratuites de recherche et de préparation des documents. En outre, nous recommandons qu'elles donnent droit à un maximum de 100 pages de reproduction (ou l'équivalent dans d'autres formats), sans frais supplémentaires.

Ainsi, l'immense majorité des requérants qui présentent des demandes qui ne sont pas d'ordre commercial, aurait accès au système de façon simple, prévisible et peu coûteuse. Ceci encouragerait aussi les requérants à cibler leurs demandes, pour qu'elles n'exigent pas plus de cinq heures de recherche et de préparation (et les fonctionnaires chargés de l'accès devraient les aider à le faire). Les demandes de nature non commerciale exigeant plus de cinq heures de recherche et de préparation se verraient imposer des droits correspondants au tarif horaire prévu pour les heures additionnelles. Pour les demandes exigeant plus de 100 pages de reproduction, on facturerait selon le tarif fixé pour la reproduction.

5-12 Le Groupe d'étude recommande qu'en cas de demandes non commerciales, les requérants n'aient rien à payer, à part le droit de présentation, pour les premières cinq heures de recherche et de préparation et les 100 premières pages de documents reproduits (ou leur équivalent), tout excédent étant facturé à un tarif horaire prévu par voie de règlement pour la recherche et la préparation des documents et pour la reproduction, à un tarif fixé pour la reproduction.

Barème des demandes commerciales

Les ressorts qui ont mis en place des barèmes différenciés (comme les États-Unis et la Colombie-Britannique) reconnaissent que, s'il existe un droit général à l'information, celui-ci est utilisé dans certains cas pour favoriser des intérêts commerciaux. Dans ces cas-là, les droits payés sont considérés comme une « dépense d'affaires ». Nous croyons que les droits à acquitter devraient se rapprocher davantage du coût du service.

Le barème des droits exigés pour les demandes d'ordre commercial devrait inclure tout temps raisonnable consacré à la recherche et à la préparation des documents, ainsi que le temps consacré à leur examen avant leur divulgation, au taux horaire prévu par le Règlement. Les requérants devraient aussi payer le tarif fixe prévu pour toute reproduction de documents.

5-13 Le Groupe d'étude recommande que les demandes d'ordre commercial soient assujetties au tarif horaire prévu pour toutes les heures raisonnables consacrées à la recherche, à la préparation et à l'examen des documents et au tarif fixe prévu pour leur reproduction.

Tarification

Pour faciliter l'administration des demandes et pour que les requérants comprennent bien la structure des droits, nous croyons que le Règlement devrait prescrire un même tarif horaire pour la recherche et la préparation des documents dans le cas des demandes générales, et pour la recherche, la préparation et l'examen des documents, dans le cas des demandes commerciales. Le tarif horaire fixé en 1983 devrait être indexé, pour passer de 2,50 $ à 5 $ le quart d'heure. Ce montant est nettement inférieur au coût réel, mais il encourage néanmoins un usage efficient du système.

Le tarif applicable aux reproductions actuellement inscrit au Règlement n'inclut pas une bonne partie des nouveaux supports d'information. Étant donné que l'évolution de la technologie mènera probablement à la création et à la diffusion de supports encore inconnus, il serait logique de garder un tarif fixe pour les supports courants actuels (p. ex., 0,20 $ la page pour les imprimés ou 12 $ le rouleau de 30,5 m de microfilm 35 mm) et d'établir un principe pour facturer l'utilisation de supports non inscrits au Règlement (p. ex., la valeur marchande ou le prix payé par l'institution, selon celui qui est le plus bas).

5-14 Le Groupe d'étude recommande que le barème des droits soit mis à jour pour tenir compte de l'inflation ainsi que des nouveaux modes de reproduction.

À l'occasion, les institutions fédérales sont saisies de demandes très importantes – l'une d'entre elles, qui porte sur le bois d'œuvre, vise plus d'un million de documents. Le coût de traitement de cette demande est estimé à 1,3 million $ et il faudra y consacrer une équipe de douze à quinze personnes et une prolongation de deux années.

David Flaherty
Rapport de recherche 25

Demandes de très grande envergure

L'analyse statistique préparée pour le Groupe d'étude a constaté que moins de 1,5 pour cent des demandes exige l'examen de plus de 1 000 pages et que moins de 1 pour cent des demandes se solde par la divulgation de plus de 1 000 pages.

Dans de rares cas, les institutions reçoivent des demandes visant plusieurs milliers de pages. Ces demandes se situent dans un ordre de grandeur complètement différent et elles soulèvent des questions importantes quant à la viabilité du système d'accès à l'information. Aucune institution n'a les ressources nécessaires pour traiter des demandes de cette importance dans son budget. Des demandes d'une telle envergure pourraient donc entraîner des retards importants pour les autres requérants ou nécessiter l'embauche d'effectifs supplémentaires aux frais des contribuables, ou compromettre d'autres programmes de l'institution.

Des limites administratives doivent être fixées pour ce qui est de la taille et de la portée des demandes d'accès, de façon qu'elles ne bloquent pas les demandes plus raisonnables. Il n'y aurait probablement pas lieu pour un ministère de consacrer la totalité de ses ressources annuelles d'AI à une seule demande. [Traduction]

Robert Gellman
cité dans le
Rapport de recherche 25

Plusieurs ressorts ont réglé cette question en autorisant les institutions à ne pas répondre aux demandes de cette nature. Au Royaume-Uni, la *Freedom of Information Act* est très claire à ce sujet. Un organisme public peut facturer au requérant le coût réel ou refuser de répondre à une demande, lorsque le coût de traitement dépasse une certaine somme. Présentement, on propose de fixer cette somme à 550 £ (à peu près 1 100 $).

Nous ne croyons pas que l'on devrait autoriser les institutions à refuser de traiter les demandes de très grande envergure. Nous doutons, toutefois, que le régime actuel puisse en absorber les coûts sans problème. Nous sommes d'avis que les requérants en cause devraient assumer le coût du personnel additionnel requis pour les traiter. Pour garantir qu'une telle disposition n'entrave pas indûment le droit d'accès de la plupart des requérants, on devrait fixer la limite à un niveau assez élevé pour ne viser que le petit nombre de demandes de très grande envergure que le gouvernement reçoit chaque année. Pour ce nombre minime de demandes dont le coût de traitement dépasse 10 000 $, nous suggérons qu'on donne l'option aux requérants soit de mieux cibler leur demande, soit que l'institution leur facture les coûts de traitement (et non le tarif prévu au Règlement).

Afin d'assurer un bon contrôle de l'utilisation de cette disposition, les institutions devraient être tenues de faire état de son utilisation dans leurs rapports annuels au Parlement. Dans le cas où plus de 2 pour cent des demandes présentées, dans une année donnée à l'ensemble des institutions fédérales, auraient été traitées en vertu de ce barème de droits spécial, le Parlement devrait considérer ce fait comme l'indication d'un problème systémique et devrait en revoir la limite.

Des facteurs constants, cohérents et transparents devraient être utilisés par l'institution pour déterminer s'il faut dispenser des droits et de quelle portion des droits imposables il est approprié de dispenser.

5-15 Le Groupe d'étude recommande que :

- **l'on modifie la Loi pour prévoir un barème de droits spécial applicable aux rares demandes dont le coût de traitement dépasse la limite de 10 000 $;**
- **ce barème spécial prévoie la récupération des coûts raisonnables directement attribuables au traitement de la demande;**
- **les institutions soient tenues de faire état de l'utilisation de cette disposition dans leur rapport annuel au Parlement et que la limite soit réexaminée si le nombre de demandes soumises au barème spécial est supérieur à 2 pour cent du total des demandes traitées dans l'ensemble du gouvernement pour une année donnée.**

Critères de dispense des droits

La Loi actuelle accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense de droits ou de rembourser un droit payé. Nous avons constaté que les décisions de dispense ne sont pas prises de façon uniforme d'une institution à l'autre et qu'elles ne sont pas non plus fondées sur des motifs cohérents. Il serait utile que les requérants et les fonctionnaires de l'accès à l'information partagent la même compréhension des facteurs dont on doit normalement tenir compte dans toute décision de dispenser des droits. Ces facteurs devraient comprendre les difficultés financières causées au requérant, l'intérêt public à la divulgation de l'information, le fait que la somme à percevoir est inférieure au coût occasionné par sa perception, ainsi que le respect du

délai pour répondre à la demande. La prise en compte de ce dernier facteur aurait pour effet de diminuer le droit exigé proportionnellement au retard apporté au traitement (p. ex., un retard de deux jours ne diminuerait pas beaucoup le droit exigé, alors qu'un retard de deux semaines aurait plus de chances d'entraîner une diminution appréciable de celui-ci). Bien entendu, il est normal d'avoir une certaine souplesse dans les décisions de dispense de droits concernant les cas particuliers, qu'il s'agisse de la situation de l'institution ou de la nature de la demande. Si une institution tient régulièrement compte d'autres facteurs pour décider de dispenser des droits, elle devrait en aviser les utilisateurs.

Nous avons constaté que plusieurs institutions ne consignent pas leurs motifs de dispenser des droits, ou alors qu'elles ne dispensent pas spécifiquement, se contentant de ne pas percevoir les droits en cause. De plus, nous avons constaté que plusieurs institutions ne comptabilisent pas le temps requis pour traiter les demandes dès lors qu'elles ont décidé de ne pas percevoir les droits prévus. En conséquence, les données sont incomplètes et il devient très difficile d'évaluer le barème des droits, l'équité relative des dispenses ou le temps requis pour le traitement des demandes.

5-16 Le Groupe d'étude recommande que :

- **la *Politique sur l'accès à l'information* soit modifiée pour indiquer les facteurs à considérer dans toute décision de dispense de droits;**
- **ces critères tiennent compte de l'intérêt public à la divulgation de l'information, de toute difficulté financière que l'imposition de droits viendrait causer au requérant, du fait que la somme à percevoir est inférieure au coût prévu pour sa perception, ainsi que du respect des délais dans le traitement de la demande.**

5-17 Le Groupe d'étude recommande aussi que les institutions soient tenues :

- **de tenir compte du temps qu'elles consacrent au traitement des demandes, même en cas de dispense de droits;**
- **de consigner leurs motifs de dispenser des droits; et**
- **de faire état de l'information relative aux dispenses de droits dans leur rapport annuel au Parlement.**

Acheminement accéléré

Tous les requérants devraient avoir la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par un mode d'acheminement accéléré (p. ex., service de messagerie, Expresspost, télécopie).

5-18 Le Groupe d'étude recommande que les requérants aient la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par le mode d'acheminement de leur choix.

Résumé de la structure des droits proposée

La structure tarifaire inclurait un droit de présentation d'une demande de 10 $, qui donnerait droit aux personnes qui font une demande générale, à un maximum de cinq heures de recherche et de préparation et à un maximum de 100 pages de reproduction, après quoi on leur facturerait 5 $ le quart d'heure pour la recherche et la préparation et le tarif fixe pour la reproduction. Les demandes commerciales seraient assujetties au même droit de présentation, plus 5 $ le quart d'heure pour le temps raisonnable de recherche, de préparation et d'examen des documents et au tarif fixe pour la reproduction. Les institutions auraient le pouvoir de facturer le coût réel du traitement de la demande quand celui-ci dépasse 10 000 $. Elles auraient aussi la possibilité de dispenser le requérant du paiement des droits exigibles, conformément aux critères publiés, peu importe le genre de demande.

Plaintes sur les droits exigés

Les requérants ont le droit de se plaindre au Commissaire à l'information concernant tout aspect du traitement de leur demande. Si nos recommandations sont retenues, ils pourraient aussi se plaindre qu'on leur facture les droits exigibles pour une demande d'ordre commercial, qu'on leur facture les frais exigibles pour une demande de très grande envergure ou qu'on regroupe leurs demandes. Dans le Chapitre 6, qui traite des recours, nous étudions la pertinence d'autoriser les requérants à demander une révision judiciaire en Cour fédérale après l'enquête et le rapport du Commissaire à l'information.

Réinvestissement des droits perçus

Les droits perçus en vertu de la Loi ne représenteront jamais plus qu'une fraction du coût du traitement des demandes d'accès à l'information. Néanmoins, le gouvernement devrait envisager de les réinvestir dans l'amélioration du système d'accès, en finançant, par exemple, le perfectionnement technologique ou la formation.

5-19 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement réinvestisse les droits perçus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* dans des améliorations du système.

Demandes multiples

Un volume important de petites demandes présentées par un même requérant peut avoir le même effet sur le système qu'une demande très importante, venant utiliser des ressources qui devraient être consacrées

au traitement d'autres demandes. C'est pour cette raison que le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont prévu dans leur législation des dispositions qui autorisent les institutions à regrouper les demandes en provenance d'un même requérant, ou de plusieurs requérants agissant de concert. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne approche. L'introduction d'une telle disposition dans la Loi voudrait dire qu'une demande regroupée étant plus importante, elle pourrait entraîner l'imposition de droits additionnels ou la prolongation du délai de réponse.

5-20 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à regrouper les demandes :

- **lorsqu'elles proviennent d'un même requérant ou de plusieurs requérants agissant de concert;**
- **lorsqu'elles portent sur un sujet identique ou à peu près semblable;**
- **lorsqu'elles sont reçues à moins de 21 jours ouvrables l'une de l'autre; et**
- **lorsque le responsable de l'institution est d'avis que les demandes ont été présentées de manière à éviter le paiement de droits ou la prolongation du délai de réponse.**

Obligation d'accorder de l'aide au requérant

Au début de ce chapitre, nous avons recommandé que l'on encourage les institutions à communiquer systématiquement avec les requérants pour clarifier leur demande. Il s'agit d'une excellente pratique, mais nous croyons qu'il y a des cas où elle devrait constituer une obligation avant de refuser de traiter une demande, avant de regrouper des demandes et avant d'imposer un recouvrement intégral des coûts. Cette obligation devrait être prévue dans la Loi.

La réponse la plus utile désignée par l'ensemble des répondants est le « rappel », c.-à-d. lorsque le coordonnateur de l'AI communique rapidement avec l'auteur de la demande, passe cette dernière en revue, fait des suggestions d'améliorations, etc.

Paul Attallah, Heather Pyman, Rapport de recherche 8

La Loi devrait aussi être amendée pour obliger l'institution à faire un effort raisonnable pour aider un requérant, à la demande de celui-ci, et à offrir au requérant de l'aider à reformuler sa demande afin d'éviter des conséquences négatives. De cette façon, le requérant saurait d'avance ce que l'institution prévoit faire et pourrait avoir une meilleure idée de ce qu'il faut faire pour que sa demande soit traitée rapidement et à un moindre coût.

5-21 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour porter que les institutions sont tenues de :

- **faire des efforts raisonnables pour aider les requérants, à la demande de ceux-ci;**

- **entrer en rapport avec un requérant avant de l'aviser officiellement du refus de traiter sa demande parce qu'elle est frivole, vexatoire ou abusive; d'une décision de regrouper sa demande avec une ou plusieurs autres; ou d'une décision de procéder au recouvrement du coût intégral du traitement.**

Conclusion

Nos recommandations concernant le barème des droits reposent sur deux principes : l'accès à l'information n'est pas un programme à recouvrement des coûts et les requérants devraient contribuer à défrayer une partie des coûts du traitement des demandes, mais sans que les droits ne découragent les citoyens de demander accès à l'information. Par ailleurs, il est justifié d'exiger des droits supérieurs dans le cas des demandes commerciales, qui servent des intérêts financiers privés, et de permettre aux institutions d'exiger un recouvrement intégral des coûts dans le cas des demandes de très grande envergure qui grèveraient lourdement leurs ressources.

Les délais dont disposent les institutions pour traiter les demandes ne changeraient pas, mais ils seraient mesurés en jours ouvrables plutôt qu'en jours civils. On exigerait la communication entre l'institution et le requérant dans certains cas et on l'encouragerait dans tous les cas.

Nous sommes d'avis que les changements recommandés dans ce chapitre amélioreront le fonctionnement du système et la communication entre requérants et utilisateurs. Ces changements aideront à fournir le meilleur service possible aux requérants, tout en préservant un régime d'accès efficace.

---

[1] En Alberta, le Commissaire peut autoriser une institution à ne pas traiter une demande qui aurait un impact déraisonnable sur son fonctionnement; en Australie, les institutions peuvent refuser l'accès si le travail impliqué dans le traitement de la demande venait détourner de façon importante et déraisonnable les ressources de l'agence qui doivent être consacrées à ses activités normales; en Irlande, le responsable peut refuser l'accès lorsque le nombre et la nature des documents demandés entre en conflit de façon importante et déraisonnable avec les autres travaux de l'organisme public; en Nouvelle-Zélande, on peut refuser une demande si l'information ne peut être rendue disponible sans procéder à des recherches et à des activités de préparation considérables.

[2] La loi en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Australie stipule qu'il faut répondre aux demandes dans les 30 jours (les dispositions sur la prolongation de ce délai varient d'un ressort à l'autre). En Irlande, le délai est de quatre semaines. Au Québec, il est de 10 jours (avec la possibilité d'une extension de 10 jours), et en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, il est de 20 jours ouvrables.

[3] Consultation et Vérification Canada, *Examen des coûts afférents à l'administration des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements privés (AIPRP)*; Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapport de recherche 11.

[4] Étant donné ces points de vue et les passions qu'ils suscitent, le nombre de plaintes liées au paiement des droits est remarquablement bas (4 pour cent des plaintes en 2000-2001). Ceci pourrait toutefois être le résultat du nombre très élevé de dispenses de paiement des droits qui sont accordées.

Chapitre 6 – Garantir la conformité : le processus de recours

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un mécanisme de recours en deux paliers. Les requérants peuvent présenter des plaintes au Commissaire à l'information sur tous les aspects du traitement de leur demande par une institution fédérale. Le Commissaire, un ombudsman indépendant, fait enquête sur les plaintes et adresse des recommandations aux institutions fédérales. Quand l'institution fédérale ne divulgue pas l'information conformément à ses recommandations, le plaignant ou le Commissaire, avec l'accord du plaignant, peut soumettre l'affaire à la Cour fédérale. En pratique, ces recours sont rares. Par exemple, en 2000-2001, le Commissaire a fait enquête sur 1 337 plaintes. Deux seulement de ces plaintes ont été portées en révision à la Cour fédérale par le Commissaire.

Le taux élevé de règlement des plaintes à l'amiable avec les institutions fédérales illustre l'efficacité du modèle de supervision en place. Néanmoins, ces dernières années, les rapports entre le Commissariat à l'information et le gouvernement sont devenus de plus en plus tendus et il y a maintenant plusieurs litiges devant les tribunaux portant sur l'étendue des pouvoirs du Commissaire et sur des questions d'équité procédurale.[1] Cet état de choses indique qu'il y a des sérieuses questions à régler.

Nous devons tout d'abord affirmer que nous croyons que le Parlement a pris une sage décision en créant le Commissariat à l'information en tant qu'organisme indépendant chargé d'examiner les plaintes portées en vertu de la Loi. Les différents commissaires à l'information ont contribué à réaliser les objectifs de la Loi et à garder les questions d'accès à l'information au premier plan de l'actualité parlementaire, gouvernementale et populaire. Le Commissariat à l'information est une institution canadienne importante qu'il faut soutenir et doter des pouvoirs et des ressources voulus pour jouer son rôle adéquatement dans l'avenir.

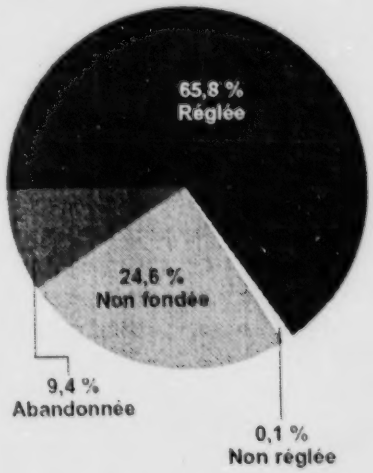
Deuxièmement, nous devons reconnaître que le Commissaire à l'information exerce un rôle très difficile. On lui demande d'être à la fois un chien de garde, un policier des droits, un éducateur, un médiateur, celui qui applaudit les pratiques exemplaires, un défenseur de l'accès et un agent de changement. Il traite avec des renseignements gouvernementaux et des renseignements de tierces parties extrêmement délicats. Pour être efficace, il doit jouir de la confiance du gouvernement et de celle des Canadiens et Canadiennes qui présentent des demandes d'accès à l'information en vertu de la Loi. Les divergences de vues et les tensions sont inévitables dans le processus de recours. Néanmoins, nous croyons que, gérées avec sagesse et maturité, ces tensions peuvent être des tensions dynamiques et enrichir notre vie démocratique.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Site Web du Commissariat à l'information du Canada

Moins de 10 pour cent des demandes donnent lieu à une plainte portée par les requérants ou par le Commissaire à l'information. Les plaintes sont réglées sans recours aux tribunaux dans 99,9 pour cent des cas.

Conclusion des plaintes (2000–2001)



Troisièmement, nous remarquons un profond « fossé de perception » entre le Commissariat à l'information, d'une part, et les fonctionnaires (y compris les fonctionnaires chargés de l'accès à l'information), d'autre part. Le Commissariat, par exemple, considère que le mécanisme d'enquête fonctionne bien. Les fonctionnaires chargés de l'accès à l'information, par contre, y voient des problèmes fondamentaux. Le Commissariat croit que les tensions actuelles découlent d'une poignée d'affaires qui ont fait les manchettes. Les fonctionnaires expriment des préoccupations plus généralisées concernant l'équité et l'uniformité du processus d'enquête, et font état d'une perte de confiance. Il est clair que les attitudes et les comportements ont été déterminés par ces perceptions différentes.

Le Commissaire à l'information est donc toujours pris entre des parties qui s'opposent et doit trouver une façon de faire la part des choses d'une manière impartiale afin de protéger l'intégrité du Commissariat et de conserver la confiance de toutes les parties en cause mais, par dessus tout, de se conformer aux principes énoncés dans la Loi

Paul Tetro
Rapport de recherche 27

Nous examinerons quatre aspects du régime de recours : les règles régissant le droit de porter plainte; le mandat du Commissaire à l'information; les processus d'enquête; et le modèle structurel qui définit la fonction du Commissaire à l'information.

Le droit de déposer une plainte

Processus de révision interne

Les requérants devraient-ils être obligés de demander à une institution fédérale de revoir sa décision avant de porter plainte au Commissaire à l'information ? On trouve des mécanismes de recours administratifs dans plusieurs pays étrangers, mais pas au Canada. Les révisions sont menées soit par un cadre supérieur qui n'a pas participé à la décision initiale soit par un service distinct de l'institution, souvent le service du contentieux.

L'expérience des États-Unis, de l'Australie et de l'Irlande démontre que la procédure de révision interne débouche sur la divulgation de plus de documents. Elle permet aussi de réduire le nombre de plaintes officielles, parce qu'elle permet de régler les problèmes rapidement et avec un minimum de formalités. En outre, elle contribue de façon significative à l'apprentissage organisationnel. Les gestionnaires effectuant les révisions comprennent mieux les principes de la Loi et apprennent à améliorer l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

Le gouvernement fédéral ne devrait pas modifier la *Loi sur l'accès à l'information* ou le mécanisme d'accès à l'information pour obliger les demandeurs insatisfaits à attendre la fin d'un processus d'examen ministériel avant de pouvoir déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. [Traduction]

Open Government Canada
Mémoire au Groupe d'étude

Par contre, un mécanisme de révision administrative vient ajouter une autre étape à l'ensemble du processus et risque de l'allonger encore plus. Il risque aussi de saper l'autorité des coordonnateurs de l'accès, dont les décisions ou les conseils seraient soumis à un second regard par les fonctionnaires chargés de la révision. Enfin, un processus de révision interne viendrait imposer un fardeau additionnel à des cadres déjà très occupés.

Selon nous, ces inconvénients sont importants et ils priment tout effet bénéfique que pourrait avoir un processus de révision interne dans le contexte de notre régime d'accès. Nous croyons toutefois que l'adoption des trois pratiques administratives suivantes permettrait d'obtenir certains des avantages d'un tel processus :

- Améliorer la communication avec les requérants pendant toute la durée du traitement de la demande (nous y revenons au chapitre 7), y compris au moment de la réponse, afin de répondre aux questions et de fournir des explications, le cas échéant;
- Informer les fonctionnaires des programmes qui ont fourni l'information à la suite d'une demande, des décisions relatives à la divulgation de l'information et les associer au règlement des plaintes;
- Tenir les cadres supérieurs au courant du rendement et des défis de l'institution en matière de l'accès à l'information (voir aussi au chapitre 10).

6-1 Le Groupe d'étude recommande qu'on n'ajoute pas de processus de révision interne au régime actuel.

Recours en matière de droits à payer

Au chapitre 5, nous avons recommandé un nouveau barème de droits à acquitter. Il va sans dire que les requérants doivent pouvoir porter plainte au Commissaire à l'information s'ils estiment que l'on a indûment considéré leur demande comme une demande d'ordre commercial, ou qu'on a utilisé à tort un barème pour calculer les frais à payer. Ce droit est déjà prévu à l'article 30 de la Loi mais il pourrait valoir la peine de modifier la Loi pour être parfaitement explicite sur ce point.

Cependant, la Loi ne précise pas si un plaignant a le droit à un recours en révision devant la Cour fédérale sur une question de tarification. Il serait opportun de préciser que le plaignant dispose de ce droit.

6-2 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour y indiquer que tout requérant dont la demande a été classée dans la catégorie « commerciale », à qui l'on a imposé, en vertu d'un barème autre que le barème de base, des droits qu'il juge déraisonnables, peut, après que le Commissaire à l'information a fait son rapport, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.

Délai de dépôt de la plainte

Pour pouvoir mener une enquête efficace et régler rapidement les litiges, il est souhaitable que les plaintes soient déposées dans les plus brefs délais. L'article 31 de la Loi spécifie qu'une plainte doit être présentée au Commissaire à l'information au plus tard un an à compter de la présentation de la demande d'information à l'institution fédérale. Ce délai d'un an est beaucoup trop long dans la plupart des cas. Il peut aussi être trop court dans quelques-uns car le traitement des demandes de grande envergure peut prendre plus qu'une année. Dans de tels cas, les requérants risquent de perdre leur droit de présenter une plainte avant même d'avoir reçu une

réponse de l'institution, sauf s'ils présentent une seconde demande identique ou que le Commissaire à l'information présente lui-même une plainte plus tard.

Nous croyons que la meilleure façon de régler ce problème est de ne pas faire courir le délai à partir du moment où la demande est présentée, mais bien à partir du moment où la décision de l'institution fédérale qui fait l'objet de la plainte a été prise (p. ex. le moment où le requérant a reçu la réponse, l'avis de prolongement ou l'estimation des droits). C'est la solution adoptée dans la plupart des ressorts que nous avons examinés. Selon nous, un délai de 60 jours serait suffisant pour que le requérant présente sa plainte. Dans certains cas, cependant, il est possible que les institutions fédérales ne répondent pas à la demande dans le délai prévu par la Loi (à savoir, 30 jours ou tout autre délai additionnel requis), et que le requérant ne reçoive aucun avis du refus présumé de divulguer. Dans de tels cas, le Commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de recevoir une plainte formulée dans un délai raisonnable.

6-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour faire en sorte qu'une plainte soit présentée dans les 60 jours suivant la réception de toute décision de l'institution ou, si aucun avis n'a été donné et que le délai prévu par la Loi est expiré, une plainte doit être présentée dans le délai raisonnable que fixe le Commissaire à l'information.

Droits pour présenter une plainte

Un nombre croissant de ressorts exigent le paiement d'un droit à la présentation d'une plainte. L'expérience à cet égard vient clairement indiquer que l'introduction d'un tel droit a un effet dissuasif sur la présentation de plaintes légitimes. Nous ne croyons pas que cette pratique servirait l'intérêt public.

6-4 Le Groupe d'étude recommande que le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information reste une formalité gratuite.

Mandat du Commissaire à l'information

La Loi énonce simplement que le Commissaire à l'information doit recevoir les plaintes, enquêter à leur sujet et faire rapport, ainsi que présenter au Parlement un rapport annuel (et, le cas échéant, des rapports spéciaux) sur ses activités.

Bien que la Loi n'interdise pas au Commissaire à l'information de se livrer à d'autres activités, comme la sensibilisation du public, elle ne l'autorise pas expressément à le faire. C'est peut-être ce qui mène le Bureau du Commissaire à l'information à se considérer, par moments, exclusivement une entité d'enquête dotée de vigoureux pouvoirs de coercition.

Par contre, la plupart des commissaires à l'information au Canada comme à l'étranger, qu'il s'agisse d'ombudsmans ou d'entités quasi judiciaires, ont un certain nombre de responsabilités complémentaires prévues explicitement dans la législation. Ce mandat complet leur permet d'être plus efficaces comme agents de changement et défenseurs de l'accès à l'information.

Nous sommes d'avis que modifier la Loi afin de conférer au Commissaire un mandat positif et des moyens plus divers viendrait appuyer les objectifs de la Loi.

Rôle éducatif

Dans les consultations réalisées en vue du présent rapport, nous avons remarqué une méconnaissance générale du régime d'accès à l'information dans la population, parmi les utilisateurs et chez les fonctionnaires. Il y a là, de toute évidence, un obstacle au bon usage de la Loi.

Un manque de compréhension de l'objet, de la portée et des limites de la législation sur l'AI chez la plupart des personnes qui sont touchées par elle nous a paru manifeste au cours des tables rondes consultatives.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Nous croyons souhaitable de modifier la loi pour donner au Commissaire le pouvoir de sensibiliser la population à la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon nous, le Commissaire à l'information est la personne toute indiquée pour assumer ce rôle. Il travaille déjà dans le domaine; il a de la crédibilité auprès du public; il possède une perspective large sur la Loi et sur sa mise en œuvre; et il est fréquemment en contact avec le public dans l'exercice de ses fonctions.

Comme nous l'expliquerons en détail au chapitre 11, il est important que les fonctionnaires, et en particulier les cadres supérieurs, comprennent bien la Loi, son but et son importance pour la démocratie. Le Commissariat à l'information pourrait être un partenaire inestimable pour le Secrétariat du Conseil du Trésor lorsqu'il s'agit de sensibiliser les fonctionnaires. Nous sommes d'avis que des initiatives éducatives entreprises conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information seraient extrêmement efficaces pour promouvoir des pratiques exemplaires, introduire une plus grande uniformité dans l'accès et « donner le ton » approprié aux divers intervenants dans le processus d'accès, sans compromettre l'impartialité et l'indépendance du Commissaire.

Le Commissaire à l'information devrait rendre publiques les décisions qui peuvent avoir une incidence sur l'ensemble du gouvernement. Cette façon de procéder délimiterait et clarifierait certains aspects du traitement des demandes. [Traduction]

L'Association canadienne de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Mémoire au Groupe d'étude

L'expérience dans d'autres ressorts montre clairement qu'un mandat éducatif est compatible avec l'indépendance du Commissaire à l'information.

6-5 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour reconnaître au Commissaire à l'information le mandat de sensibiliser le public au sujet de la Loi et de l'accès à l'information en général;**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor invite le Commissariat à l'information à participer à des programmes de sensibilisation de la fonction publique.**

Jusqu'ici, les commissaires ont publié un petit nombre de résumés de cas dans leurs rapports annuels (il y en a huit dans le rapport de 2000-2001). Selon nous, il serait très utile si de tels résumés étaient plus généralement diffusés et accompagnés d'un index. Ces résumés pourraient jouer un rôle important en permettant aux utilisateurs, aux fonctionnaires et aux chercheurs de mieux comprendre l'interprétation et l'application de la Loi par le Commissaire.

Il n'existe aucune raison de croire que ceci est incompatible avec la protection de renseignements confidentiels ou le mandat d'un ombudsman. Nous notons que l'Information Review Officer de la Nouvelle-Écosse, un ombudsman, publie ses conclusions, créant ainsi une jurisprudence « informelle » qui a joué un rôle important dans l'administration de la loi. Cependant, il est possible qu'une petite modification soit requise à l'article 64 afin de s'assurer que les résumés de cas soient couverts par cet article.

6-6 Le Groupe d'étude recommande :

- **que le Commissaire à l'information publie de façon systématique des résumés de cas incluant le motif de ses conclusions, afin d'orienter les institutions et les requérants; et**
- **que l'article 64 de la Loi soit modifié pour étendre aux résumés de cas la responsabilité du Commissaire à l'information de prendre des précautions raisonnables afin d'éviter la divulgation d'information protégée.**

Rôle de conseiller

Dans plusieurs ressorts, la loi donne aux commissaires un rôle de conseiller.

Nous croyons que, dans bien des situations, le Secrétariat du Conseil du Trésor ou une institution fédérale bénéficierait des conseils du Commissaire à l'information, par exemple, sur un projet de loi, de règlement, de politiques ou un programme qui auraient un effet sur l'accès à l'information, sur des lignes directrices, sur l'administration de la Loi dans une institution et sur les pratiques et politiques en matière de gestion de l'information. Nous estimons que ces conseils seraient particulièrement utiles aux institutions pour la mise en place des stratégies de diffusion active et de divulgation informelle que nous recommandons au chapitre 8.

À mon avis, il est malheureux que ces lignes directrices n'aient pas été mises à jour grâce à une collaboration faisant appel aux conseils et aux opinions du Commissaire à l'information. Cela fait que les coordonnateurs sont souvent confrontés à deux ensembles de « règles », les Lignes directrices officielles et les enseignements qu'ils peuvent retirer des résultats des enquêtes du Commissaire et de ses recommandations.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 28

6-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi reconnaisse explicitement le rôle de conseiller du Commissaire à l'information auprès des institutions fédérales quant aux incidences sur l'accès à l'information des projets de lois, des règlements, des politiques ou des programmes, quant à l'administration de la Loi dans une institution, et quant aux bonnes pratiques à adopter dans les institutions, notamment la diffusion active et la divulgation informelle de l'information.

Rôle d'évaluation des pratiques

Le mécanisme de recours prévu par la Loi est déclenché par les plaintes. Un mécanisme de recours fondé sur les plaintes est efficace pour régler les problèmes touchant les demandes d'accès spécifiques. Il est moins efficace, cependant, lorsqu'il s'agit de traiter de questions systémiques comme les retards chroniques et de favoriser l'apprentissage dans les institutions.

Le Commissaire à l'information a reconnu le besoin de traiter les problèmes systémiques. Au cours des dernières années, il a commencé à évaluer le rendement des ministères face au respect des délais de réponse. Nous croyons que ces « fiches de rendement » ont été utiles pour attirer l'attention de la haute direction des ministères en cause sur les problèmes de traitement des demandes qui se posent dans leur organisation et sur la nécessité d'y remédier.

À l'heure actuelle, le seul mécanisme formel dont dispose le Commissaire à cette fin est son pouvoir de porter plainte directement en vertu du paragraphe 30(3) de la Loi. Ce mécanisme, du fait qu'il doit se fonder sur des « motifs raisonnables d'enquêter », concentre l'examen et la vérification sur un problème particulier et peut avoir une connotation négative. L'évaluation des pratiques permettrait, par contre, un examen plus général des systèmes de concert avec les institutions afin de trouver des solutions aux problèmes qui perdurent.

Les évaluations des pratiques visant les problèmes systémiques associeraient normalement plusieurs ministères. Plusieurs motifs nous amènent à suggérer que ces évaluations soient menées conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information. La Présidente du Conseil du Trésor a déjà, comme ministre désignée, l'autorité d'effectuer de telles évaluations au titre de l'alinéa 70(1)a) de la Loi.

L'« approche » adoptée par les commissaires à l'information est une variable primordiale de l'efficacité d'un régime d'AI et à la conformité.

David Flaherty
Rapport de recherche 25

Nous sommes d'avis qu'une approche de ce genre, fondée sur la collaboration, serait plus efficace et mieux accueillie par les institutions. Les institutions évaluées, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information conviendraient des paramètres de l'évaluation, s'entendraient sur le sens à donner à ses conclusions et sur les plans de mesures correctives. Cela aiderait à assurer des améliorations à l'échelle du gouvernement et un apprentissage systémique.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est chargé à la fois de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'échelle de l'appareil fédéral et de l'évaluation et de la vérification, peut apporter à de telles évaluations le poids de son expérience et de son savoir-faire. Dans nos consultations avec les provinces, nous avons observé qu'il a été difficile d'obtenir les ressources nécessaires à ce type d'activité. Un partenariat entre le Commissariat à l'information, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les institutions fédérales devrait permettre d'assurer un financement convenable. Enfin, l'évaluation des pratiques donnerait au Secrétariat du Conseil

du Trésor, aux institutions fédérales et au Commissariat à l'information une occasion de plus de collaborer pour résoudre les problèmes d'accès et pour améliorer le système. Selon nous, cela contribuerait à rétablir la confiance et à diminuer les tensions actuelles.

L'autorité d'effectuer de telles évaluations des pratiques n'aurait aucune incidence sur les pouvoirs normaux d'enquête du Commissaire. Elle est tout à fait compatible avec l'indépendance du Commissaire et avec ses autres responsabilités. À notre avis, l'ajout de ce moyen plus « doux » est de nature à engendrer de l'apprentissage dans les institutions et des progrès systémiques durables.

Le processus de traitement des plaintes devrait être soumis à la médiation avant d'entreprendre une enquête officielle longue et coûteuse. [Traduction]

L'Association canadienne de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels
Mémoire au Groupe d'étude

6-8 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser le Commissaire à l'information à procéder à des évaluations des pratiques des institutions ayant un effet sur le respect de la Loi;**
- **que le Commissariat à l'information et le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborent dans l'évaluation des pratiques institutionnelles.**

Rôle de médiateur

Dans tous les ressorts que nous avons étudiés, les commissaires à l'information essaient de régler les différends par un processus de médiation. Ils considèrent qu'il s'agit de la façon la plus efficace de régler les plaintes. La première Commissaire fédérale a implanté une approche de résolution des plaintes par la médiation, nonobstant l'absence de mandat législatif. Dans la plupart des provinces, la loi prévoit expressément ce rôle de médiation.

Le site Web du Commissaire à l'information décrit son rôle comme en étant un de « médiation entre les requérants insatisfaits et les institutions gouvernementales ». Cependant, peut-être à cause du manque de mandat statutaire, le Commissariat à l'information semble parfois douter que la médiation soit compatible avec le mandat de mener des enquêtes sur les plaintes.

Le règlement n'est conçu d'aucune façon comme un exercice visant à limiter les droits des requérants. Il vise à réduire les divergences entre les parties. [Traduction]

Commissaire à l'information de l'Irlande
Rapport annuel de 1999

Nous avons aussi observé que la médiation n'est pas toujours bien comprise. Par exemple, il devrait être possible que les ministères et les requérants s'assoient à une même table pour tenter de résoudre une plainte à l'amiable, dans les cas appropriés. Certains ministères fédéraux se sont montrés très réticents à s'engager dans cette forme de médiation; néanmoins, nous avons entendu des autres ressorts qu'elle peut avoir d'excellents résultats.

Après avoir parlé de médiation avec des représentants de plusieurs ressorts, le Groupe d'étude croit fermement que la médiation est un élément essentiel pour une résolution efficace des plaintes.

Nous croyons que la reconnaissance explicite de la médiation comme élément du mandat du Commissaire à l'information apporterait clarté et légitimité à cette activité essentielle pour les institutions aussi bien que pour les requérants.

Il se peut que la médiation, dans le cadre d'une enquête par un ombudsman, ne soit pas structurée exactement de la même manière que celle menée par un organisme quasi judiciaire. Certaines caractéristiques doivent cependant être présentes : le processus devrait être clair pour toutes les parties et assez souple et informel pour permettre la meilleure solution possible dans les circonstances. En Colombie-Britannique et en Ontario, il est clairement précisé que l'étape de médiation doit être isolée de l'étape subséquente d'enquête officielle. Nous croyons qu'au niveau fédéral, il faudrait plus de clarté dans la procédure de médiation ainsi qu'une plus grande reconnaissance de la médiation comme un important moyen d'assurer la conformité.

Il serait fort souhaitable que les représentants du Commissariat à l'accès et des institutions fédérales qui prennent part à la médiation jouissent des pouvoirs nécessaires pour conclure une entente, avec le consentement du requérant.[2] Cette règle pourrait souffrir quelques exceptions dans le cas de dossiers particulièrement délicats ou qui soulèvent de nouvelles questions, mais cette règle est généralement reconnue comme une exigence d'une médiation efficace. Une telle autorité devrait être la norme, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des ressorts canadiens. À notre avis, il n'y a rien d'intrinsèquement différent dans le modèle de l'ombudsman qui ne permettrait pas à ce genre de pouvoir délégué de fonctionner.

La médiation relative au respect des délais pour répondre aux demandes d'accès par les ministères et organismes gouvernementaux est essentielle au progrès en matière de transparence et de reddition de comptes.

David Flaherty
Rapport de recherche 25

6-9 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser expressément le Commissaire à l'information à tenter de régler les plaintes par la médiation; et**
- **que la procédure de médiation soit formulée et communiquée aux institutions et aux requérants;**
- **qu'en règle générale, les coordonnateurs de l'accès à l'information et les représentants du Commissariat à l'information aient le pouvoir de conclure une entente dans le cadre du processus de médiation.**

Les enquêtes

Même avec l'ajout de ce nouveau mandat, la réalisation d'enquêtes au sujet des plaintes resterait l'une des principales fonctions confiées par la Loi au Commissaire à l'information.

Il ne fait aucun doute que le Commissaire à l'information a besoin de pouvoirs étendus et efficaces pour se décharger de cette responsabilité d'examiner de façon indépendante les décisions des institutions

Peu importe le modèle de recours retenu, nous pensons qu'il faut assurer des pouvoirs d'enquête forts. [Traduction]

Ann Cavoukian
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario
Mémoire au Groupe d'étude

fédérales en matière d'accès. De plus, ces pouvoirs doivent contenir certains éléments coercitifs pour assurer que les institutions fédérales coopèrent aux enquêtes dans tous les cas.

Le Commissaire fédéral à l'information a essentiellement les mêmes pouvoirs d'enquête que ses équivalents provinciaux.[3] Nous croyons que les compétences, pouvoirs et responsabilités d'enquête du Commissaire sont adéquats, et qu'il a tous les pouvoirs requis pour se décharger de ses responsabilités. Ces pouvoirs doivent être maintenus.

Bien que les pouvoirs d'enquête de tous les commissaires à l'information du Canada soient essentiellement semblables, certaines pratiques d'enquête distinguent le Commissariat fédéral. Le nombre d'enquêtes formelles, accompagnées de citations à comparaître, d'interrogatoires de témoins sous serment et d'ordonnance de secret a augmenté depuis quelques années. Le recours à ces pouvoirs ne touche qu'une minorité d'enquêtes, mais la tendance est à la hausse et elle représente un changement significatif par rapport à la situation qui existait jusqu'ici. Elle soulève des questions d'équité procédurale, a suscité des tensions dans les relations entre les fonctionnaires et le Commissariat à l'information, et colore, probablement de façon démesurée, la perception qu'ont les fonctionnaires du processus d'enquête.

Procédure d'enquête

Lorsque le Commissariat à l'information reçoit une plainte, elle est confiée à un enquêteur qui a pour tâche d'essayer de la régler au premier niveau. En cas d'échec, la haute direction de l'institution en cause est saisie de la question, dans le but de trouver une solution à ce niveau. Si cette négociation ne donne aucun résultat, des pouvoirs d'enquête plus formels sont utilisés.

Le Groupe d'étude a observé que les problèmes les plus fréquents qui peuvent se soulever à l'occasion d'une enquête, concernent les communications entre les enquêteurs et les institutions gouvernementales, la clarté de la procédure suivie et l'uniformité de la démarche. Nous croyons que la solution réside dans de meilleures communications et dans plus de structure, de discipline et d'uniformité de la part des institutions fédérales ainsi que du Commissariat à l'information.

En fait, le Commissaire a fait beaucoup d'excellent travail pour développer des ressources pour ses enquêteurs et ce travail devrait être partagé plus largement avec les intervenants du milieu de l'accès à l'information.

Barbara McIsaac
Rapport de recherche 28

Compréhension commune de la procédure

Les coordonnateurs se plaignent de ne pas avoir d'indications claires quant à la procédure suivie dans certaines enquêtes. Ils souhaitent presque unanimement plus de clarté et d'uniformité. Les requérants ont aussi indiqué que la procédure suivie par le Commissaire devrait être plus transparente et qu'ils aimeraient être associés plus étroitement au règlement de la plainte.

Le Commissariat à l'information a un programme de formation développé, ainsi que des guides détaillés de procédure interne à l'usage de ses enquêteurs. L'activité quotidienne des enquêteurs s'appuie sur des

ressources internes impressionnantes, qui incluent non seulement des guides administratifs, mais aussi un code de déontologie et une grille d'analyse des exemptions, de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et des retards. Cette grille est complétée par une banque de données sur les conclusions antérieures du Commissaire. Il est clair que les commissaires à l'information qui se sont succédés ont fait un effort sérieux pour donner à leurs enquêteurs les outils nécessaires à la conduite d'enquêtes disciplinées et uniformes.

On se demande alors pourquoi les coordonnateurs perçoivent un tel manque de clarté et d'uniformité dans le processus d'enquête. Selon nous, ces perceptions sont attribuables, en grande partie, à des problèmes de communication.

Dans les cas où le Commissaire détermine qu'il est nécessaire d'émettre des citations à comparaître et de tenir des audiences plus formelles, la procédure peut être encore plus stressante pour les institutions. Il est d'autant plus impératif que l'on explique clairement aux institutions comment le Commissaire va procéder et quels sont les droits et les obligations des personnes qui y participent.

Nous avons noté que d'autres commissaires publient leurs politiques et procédures. Ils le font à la fois pour informer les membres du grand public et les institutions gouvernementales des principes qui vont guider leurs équipes dans l'interprétation des dispositions de la loi, ainsi que pour exposer les procédures que le commissaire et son personnel vont appliquer en enquêtant sur une plainte. Par exemple, les politiques et procédures publiées par les commissaires de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont affichées sur leurs sites Web.[4] Ces textes fournissent aux parties et aux témoins, ainsi qu'aux avocats, s'il y a lieu, des indications quant à la façon dont le Commissariat va conduire ses enquêtes, afin que les personnes impliquées sachent à quoi s'attendre.

Comme première étape dans l'amélioration de la communication, nous croyons qu'il serait bénéfique que le Commissaire prépare et publie sa procédure d'enquête tant pour les enquêtes informelles que pour les enquêtes formelles.

Cette procédure, bien entendu, respecterait de façon généreuse l'équité procédurale et la justice naturelle particulièrement dans le cas des enquêtes formelles. Bien que ce ne soit pas strictement exigé dans les enquêtes administratives, le respect de l'équité procédurale ne peut que renforcer la crédibilité du processus d'enquête et le respect porté au Commissariat à l'information.

6-10 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information produise et publie sa procédure d'enquête et qu'elle soit respectueuse des exigences de l'équité procédurale.

> Plus de transparence dans la procédure d'enquête et davantage d'information sur la façon dont le Commissaire à l'information interprète les exemptions et évalue leur application, [ ] contribuerait, à mon avis, dans une large mesure, à atténuer les tensions qu'il y a actuellement.
>
> Barbara McIsaac
> Rapport de recherche 28

> [L]'enquêteur doit savoir rester neutre à l'égard du plaignant et du gouvernement et ne pas prendre parti pour ou contre l'un ou l'autre et il ne doit avoir aucun intérêt dans le résultat de l'enquête, hors l'application de la loi.
>
> John Reid
> Commissaire à l'information
> Présentation au Comité consultatif externe, juin 2001

Le Commissariat à l'information devrait envisager les enquêtes comme un partenariat et le personnel des ministères devrait les entrevoir comme une occasion d'apprentissage.

Coordonnatrice d'accès à l'information

Les coordonnateurs ont fait savoir qu'ils aimeraient avoir de la formation sur le processus d'enquête et sur leur rôle à l'intérieur de celui-ci. Ils se sont aussi montrés intéressés à la tenue de rencontres avec le groupe des enquêteurs du Commissariat, dont l'objectif serait d'arriver à une meilleure compréhension commune de la procédure d'enquête et d'examiner les questions de nature générale qui semblent être problématiques. Nous croyons que ces initiatives amélioreraient à la fois la communication entre les groupes chargés de l'accès et le Commissariat à l'information, et l'efficacité des enquêtes. Ce serait un investissement très rentable.

Le Commissariat a élaboré une grille d'analyse très utile pour évaluer, entre autres, l'application des exemptions et des prolongements de délai.[5] Ce genre d'outil pourrait être partagé – avec avantage – avec les institutions. Les enquêtes ne devraient pas prendre les institutions par surprise. Au contraire, le mieux préparés sont le coordonnateur et le dossier, plus efficiente sera l'enquête. Cela serait particulièrement utile aux institutions qui ont peu d'expérience des enquêtes, afin de les aider à se préparer adéquatement.

En général, les institutions considèrent que les enquêteurs sont professionnels et bien formés. Elles aimeraient cependant que les différents enquêteurs aient une approche plus uniforme des mêmes questions et qu'ils comprennent mieux la mission des ministères. Elles suggèrent que l'on regroupe les enquêteurs par portefeuille, comme cela se fait dans plusieurs provinces, pour qu'ils apprennent à mieux connaître les différents secteurs d'activité fédérale et soient en mesure de poser des jugements éclairés plus rapidement. Nous croyons que cela rendrait les enquêtes plus efficaces, tout en étant conscients qu'il faudrait que les enquêteurs changent de portefeuille périodiquement pour rester impartiaux.

6-11 Le Groupe d'étude recommande

- **que le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête;**
- **que les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficientes;**
- **que des outils d'enquête soient mis au point, lesquels pourraient guider tant les enquêteurs que les institutions dans la résolution efficiente des plaintes; et**
- **que l'on assigne les enquêteurs à des portefeuilles particuliers d'institutions fédérales pour améliorer leur connaissance de ces institutions, avec roulement périodique des affectations.**

Clarté des questions faisant objet de l'enquête

Les coordonnateurs de l'accès à l'information nous ont déclaré qu'il arrivait qu'ils ne sachent pas exactement sur quoi portait une enquête et que parfois de nouveaux enjeux sont soulevés lorsque l'enquête est déjà bien avancée. En plus d'entraîner des frustrations inutiles, ce manque de clarté empêche les institutions de répondre de façon efficace dans le cadre d'une enquête.

La raison de cela n'est pas claire puisque le Commissariat à l'information consacre beaucoup de temps à discuter avec les requérants pour clarifier les plaintes. L'avis de plainte devrait clairement établir les paramètres de l'enquête et donner des détails suffisants à l'institution quant aux objets principaux de l'enquête.[6] Après avoir passé en revue le dossier, ce serait également une bonne pratique pour l'enquêteur de confirmer par écrit les questions qui doivent être résolues. Cela rendrait les enquêtes plus efficaces et permettrait aux coordonnateurs de mieux appuyer le Commissariat.

> [M]ême des coordonnateurs expérimentés signalent qu'ils sont parfois surpris par la façon dont les enquêtes se déroulent, qu'ils ne saisissent pas bien l'objet de l'enquête et qu'ils sont parfois étonnés de prendre connaissance, pour la première fois, de nouveaux volets de la plainte, très tard au cours de l'enquête.
>
> Barbara McIsaac
> Rapport de recherche 28

6-12 Le Groupe d'étude recommande que les enquêteurs fournissent aux institutions, le plus tôt possible au cours de l'enquête, une explication claire et complète des questions à résoudre.

Documentation relative au traitement des demandes

Une meilleure documentation institutionnelle (par exemple, la consignation des motifs d'exemption invoqués) améliorerait aussi l'efficacité des enquêtes.

Nous reconnaissons que prendre le temps de documenter intégralement chaque dossier de traitement risquerait de limiter la capacité de répondre aux demandes dans les délais prescrits. Il n'est pas nécessaire de donner une justification détaillée pour toutes les exemptions. Cependant, la pratique de consigner les motifs, dans les cas appropriés, épargnerait la peine de reconstituer le dossier en cours d'enquête, sans compter qu'il encouragerait les institutions à exercer de façon plus claire et mieux fondée sur des principes, les pouvoirs discrétionnaires que leur confère la Loi.

6-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes.

Les plaintes sur les modalités administratives comptaient pour 60 pour cent de toutes les enquêtes en 2000-2001, 43 pour cent portaient sur les retards.

Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives

Le Commissaire à l'information enquête sur des questions relatives aux modalités administratives, comme la tarification, le support de l'information et la langue des réponses, ainsi que les retards et les prolongations du délai de réponse. Nous croyons que ces enquêtes devraient être assez

simples, surtout dans le cas des retards. Les faits sont faciles à établir. Afin de constituer un remède efficace pour les requérants, elles devraient être conduites avec célérité.

Toutefois, le dernier rapport annuel du Commissaire indique que ces enquêtes prennent en moyenne trois mois, lorsqu'il s'agit d'un retard (présomption de refus), à sept mois pour une question portant sur les droits à payer. Il semble aussi que le temps requis pour enquêter sur ces questions a augmenté au cours des dernières années. Bien que la longueur des enquêtes soit due en partie au fait que les ressources du Commissariat et des institutions fédérales sont limitées, nous croyons qu'on pourrait faire mieux. Le Commissariat a déjà créé une équipe spéciale chargée de traiter les plaintes relatives aux retards. Plusieurs ressorts provinciaux ont institué un processus accéléré lorsqu'il s'agit de questions de modalités administratives, ce qui leur permet de traiter ces plaintes rapidement.

Au moment où s'ouvre l'enquête, la demande en retard peut avoir été traitée ou non. Si elle ne l'a pas été, l'enquêteur va revoir le dossier et discuter avec les responsables de l'accès de l'institution pour établir les faits pertinents au traitement du dossier. On demandera ensuite à l'institution de s'engager à respecter l'échéance que le Commissariat considère raisonnable dans les circonstances.

En revanche, la demande peut avoir été traitée dans l'intervalle. Dans ce dernier cas, il n'est pas clair pourquoi les enquêteurs sentent le besoin de revoir en détail tout le dossier pour vérifier si la réponse est aussi complète que possible et si les exemptions ont toutes été validement appliquées. Nous sommes d'avis qu'une procédure d'enquête plus rapide et plus ciblée serait appropriée.

Il faut aussi améliorer l'efficacité dans les institutions. Une meilleure utilisation des prolongations et une meilleure consignation des motifs de celles-ci diminueraient le nombre d'enquêtes sur les modalités administratives et les rendraient plus efficaces.

Les institutions doivent aussi consacrer un temps adéquat pour répondre aux enquêtes. Certaines institutions peuvent avoir tendance à accorder la priorité au traitement des nouvelles demandes (pour ne pas se retrouver en défaut) plutôt que de répondre en temps utile à une enquête (puisque de toute façon, elles sont déjà en défaut). Cette attitude peut être moins que juste pour les plaignants.

Plusieurs intervenants ont indiqué que le Commissaire à l'information devrait exiger des ministères qu'ils justifient leurs décisions de divulguer ou non un document.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Il devrait y avoir des normes de service dans les services d'accès à l'information quant à la réponse aux enquêtes, notamment à celles sur les modalités administratives. La planification des ressources devrait tenir compte de ces normes de service ainsi que du temps qu'il a fallu dans le passé pour répondre à ces genres d'enquêtes.

L'amélioration de l'efficience des enquêtes de la part des institutions et du Commissariat à l'information sera avantageuse pour tous les intervenants.

6-14 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'approche aux enquêtes sur les questions de modalités administratives comme la tarification, les retards, les prolongations de délais et les supports d'information soit revue pour amener à une résolution rapide de ces enquêtes; et**
- **que les institutions produisent des normes de service régissant leur réponse aux enquêtes et qu'elles prévoient des ressources raisonnables pour se conformer à ces normes.**

Enquêtes documentaires

Nous avons noté que la plupart des commissaires provinciaux à l'information réalisent la majorité de leurs enquêtes et de leurs audiences par écrit. Au palier fédéral, on a peut-être tendance à exagérer le besoin d'entrevues personnelles dans des cas où une déclaration écrite suffirait. Les « enquêtes documentaires » ne sont pas indiquées dans tous les cas et il est certainement utile que les coordonnateurs échangent de vive voix avec les enquêteurs. Cependant, les enquêtes documentaires peuvent apporter de la clarté et de la discipline – surtout dans les dossiers complexes et de grande envergure – et pourraient peut-être accélérer le traitement des dossiers simples. Le processus fédéral pourrait s'inspirer de l'expérience provinciale à cet égard. Les « enquêtes documentaires », cependant, exigeraient des dossiers de traitement des demandes mieux montés et plus de discipline de la part de tous les intervenants.

6-15 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, étudie la pertinence de mener des enquêtes documentaires pour certains types de dossiers.

Délai pour mener l'enquête

Le Commissaire à l'information n'a aucun délai à respecter pour répondre aux plaintes. Dans son rapport annuel pour 2000-2001, le Commissaire indique que le temps nécessaire pour compléter ses enquêtes est d'environ 5,4 mois. Ce temps est de 7,8 mois en 2001-2002.

La loi prescrit des délais pour les enquêtes en Alberta, en Colombie-Britannique et au Manitoba. En Colombie-Britannique, l'enquête doit être terminée dans les 90 jours suivant la réception d'une plainte. L'Alberta et le Manitoba ont aussi un délai de 90 jours, mais leurs commissaires sont autorisés à proroger ce délai en avisant les parties en cause et en leur communiquant la date à laquelle ils prévoient terminer l'enquête. Les commissaires à l'information des provinces ont informé le Groupe d'étude que ces délais sont suffisants pour effectuer une médiation efficace.

Au palier fédéral, certaines enquêtes vont au-delà de la portée de la plainte initiale, dans le cas d'une plainte pour un retard par exemple. En outre, les

> À un moment donné, nous avons évalué nos activités et nous nous sommes rendu compte que nous consacrions plus de temps à appuyer la tenue des enquêtes qu'à répondre aux demandes. Nous avons donc décidé de revoir notre façon de gérer ces procédures. [Traduction]
>
> Sous-ministre adjoint

Le facteur temps est important pour la majorité des demandes et pour les plaintes qui en découlent. Après des mois voire des années d'attente, le demandeur se souciera peu d'apprendre que sa plainte était ou n'était pas fondée.

Mémoire au Groupe d'étude

institutions ne répondent pas toujours aussi rapidement qu'elles le devraient pour que l'enquête se déroule dans les meilleurs délais. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup de plaignants sont insatisfaits du temps que prend le règlement de leur plainte.

Dans l'objectif de traiter les dossiers le plus rapidement possible, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y aurait lieu de prévoir un délai dans la loi pour effectuer l'enquête. Selon nous, une période de 90 jours serait appropriée, le Commissaire ayant le pouvoir discrétionnaire de prolonger ce délai, si nécessaire, en donnant avis au plaignant, à l'institution en cause et aux tiers.

Un délai d'enquête obligerait les institutions et le Commissariat à ajuster certaines de leurs procédures, ce qui pourrait exiger des ressources supplémentaires dans un premier temps. Cependant, nous estimons que l'accélération des enquêtes devrait se traduire par des économies à long terme. Les enquêtes prolongées sont coûteuses. Le roulement du personnel et le changement des situations obligent souvent les parties à avoir à reconstituer, à posteriori, les faits et les questions en cause.

6-16 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour obliger le Commissaire à l'information à répondre aux plaintes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger cette période au besoin, en donnant avis de la prolongation au plaignant, à l'institution et aux tiers.

Rôle du plaignant

Les plaignants ont indiqué qu'ils aimeraient avoir plus d'information au sujet des enquêtes et qu'il voudraient y accroître leur participation. Les plaignants qui connaissent le processus d'enquête dans des provinces telles que l'Ontario et la Colombie-Britannique croient que de telles enquêtes sont plus efficaces du point de vue des plaignants.

Nous reconnaissons que le Commissaire doit effectuer ses enquêtes dans un climat de confidentialité, mais nous reconnaissons aussi l'utilité de fournir de l'information aux plaignants et de les faire participer autant que possible à la solution de leurs plaintes.

Ayant moi-même souffert de cette procédure, je ne voudrais pas qu'un de mes employés en fasse l'expérience.[Traduction]

Sous-ministre

Nos recommandations, dans ce chapitre, concernant la confidentialité des enquêtes et la préparation d'une procédure d'enquête qui serait publiée par le Commissaire, devraient faciliter la participation appropriée des plaignants au dossier.

6-17 Le Groupe d'étude recommande que les lignes directrices sur la procédure d'enquête du Commissaire permettent une plus grande participation des plaignants au processus.

Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure

Les enquêtes formelles qui comportent des citations à comparaître et l'examen de témoins sous serment représentent une faible proportion du total des enquêtes. Toutefois, elles sont devenues plus fréquentes ces dernières années; de plus, elles soulèvent de nouvelles questions d'équité procédurale et elles ont eu une grande influence sur les perceptions des fonctionnaires à l'égard de la procédure.

Nous avons souligné plus tôt que le Commissaire à l'information a besoin de pouvoirs d'enquête étendus pour remplir son mandat. Cependant, l'exercice de pouvoirs formels de coercition et d'enquête doit toujours se faire dans un respect absolu de l'équité procédurale. En outre, cette équité de la procédure suivie doit être évidente par toutes les parties en cause.

Nos recommandations visent cet objectif auquel, nous en sommes convaincus, souscrit le Commissaire à l'information.

Secret de l'enquête

L'article 35 porte que les enquêtes sont secrètes. Nous croyons que l'objectif principal de cette mesure est d'assurer que l'information qu'une institution fédérale peut refuser de divulguer n'est communiquée à personne avant que l'enquête ne soit terminée. Ce principe est fondamental au régime d'accès à l'information. L'exigence de tenir les enquêtes en secret garantit aussi que le Commissaire et ses délégués peuvent avoir des échanges très francs avec les témoins.

Toutefois, nous ne sommes pas certains que l'atteinte de cet objectif exige que toutes les enquêtes soient tenues dans le secret absolu. Plusieurs autres provinces, y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, prévoient que les enquêtes *peuvent* être secrètes, leurs commissaires ayant le pouvoir discrétionnaire de décider si une enquête secrète est nécessaire dans le contexte d'une plainte donnée. D'ailleurs, selon les circonstances, certaines formes de règlement des plaintes – comme la médiation – peuvent être plus efficaces si les parties sont en présence l'une de l'autre.

Selon nous, le Commissaire à l'information ne devrait pas être tenu de conduire les enquêtes en secret, mais il devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de le faire. Le devoir du Commissaire de veiller à ce que l'information protégée par la loi demeure confidentielle jusqu'à ce que la plainte soit réglée est une garantie suffisante.

Au palier fédéral, l'obligation de mener une enquête confidentielle semble parfois avoir été prise trop à la lettre et portée bien au-delà de ce qui était nécessaire pour protéger la confidentialité de l'information ou garantir la franchise d'une entrevue. Au cours des dernières années, le Commissaire à l'information a parfois fait signer aux témoins une entente de confidentialité ou a imposé une ordonnance leur interdisant de discuter de leur témoignage avec des membres de leur propre institution, sauf avec leurs conseillers juridiques. Ces derniers ont eux-mêmes parfois fait l'objet de telles ententes ou ordonnances.

> De telles restrictions portant sur qui peut agir comme avocat, si l'avocat peut représenter l'employé et l'employeur et à qui les témoins peuvent parler, semblent excessives, en particulier quand elles sont imposées de façon courante [ ] Les restrictions décrites plus haut ne sont pas prescrites par la loi [ ] elles traduisent une méfiance profonde envers les institutions gouvernementales et les fonctionnaires, qui semble injustifiée.
>
> Barbara McIsaac
> Rapport de recherche 28

Il y a sûrement de rares cas où une telle mesure se justifie et le Commissaire devrait alors avoir l'autorité d'imposer de telles restrictions. Cependant, ce qui nous inquiète, c'est que cette pratique risque d'empêcher les institutions et les individus de présenter une réponse complète s'ils ne peuvent discuter de la question entre eux.

En outre, ces restrictions semblent présumer un manque d'intégrité chez les fonctionnaires et, ce faisant, elles peuvent avoir contribué au manque de confiance actuel. D'après ce que nous avons pu observer, les commissaires des provinces canadiennes n'ont pas recours aux ordonnances de secret et on peut se demander pourquoi on aurait besoin de les utiliser au palier fédéral autant qu'on le fait.

6-18 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'article 35 de la Loi soit modifié pour porter que les enquêtes *peuvent* être tenues en secret;**
- **que les procédures d'enquêtes, y compris le besoin de confidentialité, n'empêchent pas les institutions fédérales et les individus de présenter une réponse complète pendant une enquête.**

Droit à un avocat

[L]e droit de choisir son propre avocat est un principe de droit fort important. Il s'agit également d'un principe quasi constitutionnel, de la même façon que la *Loi sur l'accès à l'information* est un texte législatif quasi constitutionnel.

Le Juge McKeown, PG du Canada et Hartley c. Commissaire à l'information du Canada, CF, 1er février 2002

En *common law*, ni une partie ni un témoin impliqué dans une procédure administrative n'a le droit absolu d'être représenté par un avocat. Cependant, dans la plupart des provinces que nous avons examinées (y compris la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario), le droit à l'assistance d'un avocat est prévu dans leur législation sur l'accès à l'information. Nous sommes informés que, dans la plupart des autres ressorts, la pratique veut qu'on autorise la présence d'avocats sur demande. C'est aussi la pratique au fédéral mais avec des restrictions sur qui peut agir comme avocat et qui il peut représenter.

Nous sommes conscients du risque que le droit à l'assistance d'un avocat introduise une plus grande rigidité dans ce qui devrait être, idéalement, un processus relativement informel. Toutefois, étant donné l'utilisation croissante d'enquêtes formelles où les individus doivent témoigner sous serment et la possibilité d'être cité pour outrage au tribunal si les questions du Commissaire ou de son délégué ne reçoivent pas de réponse, nous croyons que tous les individus qui témoignent sous serment devraient avoir le droit à l'assistance d'un avocat et que ce droit devrait être inscrit dans la Loi.

Même si cela ne semble pas être une pratique systématique, le Commissaire à l'information a refusé, à l'occasion, l'autorisation à des fonctionnaires, d'être représentés par des avocats du ministère de la Justice ou d'autres avocats qui représentaient l'employeur; il a exigé, de plus qu'avocats et témoins signent des ententes de secret. Cette restriction ne semble pas être imposée dans d'autres ressorts.

Le Commissariat a indiqué au Groupe d'étude que cela se faisait afin de protéger les intérêts des témoins et que ceux-ci pouvaient, dans la plupart des cas, renoncer à la confidentialité et permettre à leurs avocats de parler avec leurs institutions. Les témoins ont pu comprendre autrement. Si certains témoins voulaient cette protection, il est clair que d'autres y ont vu une contrainte injuste.

Dans la mesure où il y a un conflit entre les intérêts du témoin et ceux du gouvernement, il va de soi que les deux parties doivent être représentées par des avocats différents. Ces situations sont toutefois rares. Après tout, lorsqu'ils traitent les demandes d'accès et justifient la décision prise, les fonctionnaires agissent au nom de leur institution. Nous sommes d'avis que c'est aux témoins de décider qui va les représenter et non au Commissaire. Le Commissaire peut cependant, dans ses lignes directrices sur la procédure d'enquête, signaler aux témoins cette possibilité de conflit d'intérêt et les choix qui s'offrent à eux.

Je préfère compter sur le consentement et la collaboration. Notre mode de fonctionnement normal consiste à rencontrer les fonctionnaires en cause à titre informel et à obtenir des documents fournis volontairement. Les fonctionnaires sont rarement assermentés et enregistrés lorsqu'ils témoignent. [C]e mode de fonctionnement favorise un climat de confiance mutuelle entre la fonction publique et mon commissariat.

John Reid
Commissaire à l'information,
Présentation au Comité
consultatif externe
20 juin 2001

6-19 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour accorder aux individus qui témoignent sous serment le droit d'être représentés par un avocat;**
- **que les témoins aient le droit de choisir leur avocat.**

Citations à comparaître ou à produire

La plupart des commissaires à l'information et des ombudsmans provinciaux ont le pouvoir de délivrer des citations à comparaître, afin d'obliger des individus à témoigner de vive voix ou par écrit, ou à produire des documents. Toutefois, ces dispositions sont rarement utilisées. Par exemple, aucune citation à comparaître n'a été délivrée depuis huit ans en Colombie-Britannique. Par contre, le Commissaire fédéral à l'information a délivré 21 citations 2000-2001 et 7 en 2001-2002.

Certaines citations ont été délivrées parce que des fonctionnaires refusaient de participer à une enquête ou de produire des documents. Dans certains cas, sur les conseils de leurs avocats, certains ont demandé à être cités à comparaître pour protéger leurs droits procéduriers. Dans d'autres cas, des citations ont été délivrées à cause d'un simple désaccord sur le moment de l'audience. Le Commissaire a clairement indiqué qu'il avait, dans quelques cas, utilisé son pouvoir de citer à comparaître pour sensibiliser certains décideurs au sous-financement chronique, aux mauvais processus décisionnels et au manque de respect des délais prescrits dans la loi.[7]

Dans certains cas, des ministres et des sous-ministres ont été cités à comparaître. Comme on peut l'imaginer, cette pratique a eu des répercussions. Les citations à comparaître ne sont pas monnaie courante dans la fonction publique et elles n'y sont pas prises à la légère.

[M]es enquêtes sur les retards systémiques m'ont immanquablement mené au seuil de la porte de sous-ministres [ ] je voulais que ceux qui ont le pouvoir de régler les problèmes de retard, en réaffectant les ressources et en assumant leur leadership, me répondent.

John Reid
Commissaire à l'information,
Présentation au Comité
consultatif externe
20 juin 2001

Le Commissaire affirme qu'il n'émet de citation qu'en dernier recours, quand tous les autres moyens ont échoué.[8] Beaucoup de fonctionnaires, toutefois, considèrent qu'il en fait un emploi excessif. Le Groupe d'étude n'a pas l'intention de remettre en question le bon jugement du Commissaire en ce qui concerne son traitement des enquêtes individuelles. Cependant, nous sommes d'avis que le nombre relativement élevé et inusité de citations, en comparaison avec les provinces, peut signaler la dégradation des relations entre la fonction publique et le Commissariat.

L'approche inquisitoire à l'application de la *Loi* sur l'accès à l'information peut être indiquée dans des situations particulières, lorsque les autres approches ont continuellement échoué. Elle n'est toutefois pas l'approche préférable en règle générale.

David Flaherty
Rapport de recherche 25

Le pouvoir de citer à comparaître et d'obliger à produire des documents est un instrument puissant, qui a des conséquences considérables. On devrait l'utiliser avec une extrême retenue, et uniquement quand les autres moyens d'obtenir des documents ou des témoignages échouent. Cependant, nous reconnaissons qu'il y a des situations où il sera approprié d'utiliser ce pouvoir.

Dans le régime britannique, la Commissaire à l'information doit obtenir l'autorisation des tribunaux pour citer à comparaître. Il en va de même pour le Review Officer, en Nouvelle-Écosse. Nous ne croyons pas que l'ajout de ce palier supplémentaire soit justifié dans le régime fédéral. Le pouvoir actuel du Commissaire de décider à comparaître est normal et approprié.

Cependant, le Commissaire à l'information devrait prendre en compte des facteurs qui entourent normalement l'exercice du pouvoir de citer à comparaître, telle que la pertinence du témoignage – c'est-à-dire une connaissance réelle du dossier et des exemptions appliquées — l'équité procédurale et les réalités pratiques des institutions.

Avant de citer un témoin à comparaître ou à produire des documents, il serait bon que le Commissariat fournisse un avis clair et adéquat afin de permettre aux fonctionnaires de se préparer et de demander l'aide d'un avocat, le cas échéant. Il serait aussi de bon aloi d'aviser les coordonnateurs de l'accès à l'information quand on cite des fonctionnaires à comparaître.

Les autres protections procédurales recommandées dans le présent chapitre devraient dispenser les fonctionnaires de demander à être cités à comparaître dans le but de protéger leurs droits et devraient entraîner une utilisation moindre des citations à comparaître.

6-20 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'on n'oblige pas le Commissaire à l'information à demander l'autorisation de la Cour fédérale pour citer à comparaître et à produire un document en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;**
- **que les citations à comparaître et à produire un document soient utilisées uniquement dans le cas de plaintes particulières et non dans le cas d'enquêtes générales sur le fonctionnement du processus d'accès;**

- **que l'on ne cite à comparaître ou à produire des documents que les fonctionnaires qui ont une connaissance réelle du dossier;**
- **que la règle de procédure d'enquête et les lignes directrices du Commissaire à l'information prévoient que les citations à comparaître et à produire seront précédées d'un avis adéquat aux institutions, aux témoins et aux coordonnateurs de l'accès.**

Avis aux mis-en-cause

La Loi exige uniquement du Commissaire qu'il donne un avis d'enquête au plaignant et au responsable de l'institution en cause. La Loi ne prévoit pas qu'on donne avis aux individus qui peuvent être impliqués dans une enquête. Dans plusieurs provinces que nous avons examinées, il existe des dispositions législatives exigeant des commissaires à l'information qu'ils fournissent copie de l'avis d'enquête, non seulement au responsable de l'institution en cause, mais aussi à toute autre personne dont la conduite pourrait être examinée dans le cadre du traitement de la demande.

Le Commissaire a reconnu l'obligation d'agir avec équité en mettant en place une procédure d'avis de conclusions défavorables possibles qui est signifiée aux personnes mises en cause. Cependant, cet avis arrive vers la fin d'une enquête et jusqu'à ce moment-là, la personne peut ne pas se douter que des allégations ont été faites contre elle et que sa conduite fait l'objet d'une enquête.

Nous croyons que la Loi devrait être modifiée pour qu'un avis soit émis à toute personne désignée par le Commissaire, soit au début de l'enquête, ou dès que possible pendant l'enquête. Les lignes directrices préparées par le Commissaire devraient clairement indiquer qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question par la plainte ou pendant l'enquête.

Nous croyons aussi que la pratique actuelle de donner avis de conclusions défavorables possibles aux personnes devrait être inscrite aux lignes directrices du Commissaire et qu'avis soit donné aussitôt qu'il semble qu'un individu pourrait subir un préjudice suite aux conclusions ou aux commentaires qui se trouveront dans le rapport du Commissaire.

il faut que des modifications soient apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* pour que les fonctionnaires qui accomplissent leur travail de façon sincère et honnête soient protégés. Compte tenu des conséquences catastrophiques possibles pour leur carrière, ils doivent être protégés par une procédure qui est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Mémoire au Groupe d'étude

6-21 Le Groupe d'étude recommande

- **que l'article 32 soit modifié pour que le Commissaire ait la responsabilité de donner avis non seulement au responsable d'une institution gouvernementale et de lui fournir de l'information sur la plainte avant de commencer une enquête, mais aussi à toute autre personne considérée appropriée par le Commissaire; et**
- **que les lignes directrices du Commissaire portent qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question à un moment ou l'autre de l'enquête;**

- **que les lignes directrices procédurales du Commissaire portent qu'un avis de conclusions défavorables possibles sera donné aux personnes dès qu'il y a une indication qu'elles pourraient être négativement touchées par tout résultat ou commentaire du rapport du Commissaire.**

Secret professionnel de l'avocat

Le paragraphe 36(2) de la Loi autorise le Commissaire à l'information à examiner tout document nonobstant tout privilège. Il ne fait aucun doute que le Commissaire devrait avoir le pouvoir d'examiner des documents où le secret professionnel est invoqué pour les exempter. Cependant, le libellé du paragraphe 36(2) est assez large pour inclure les avis juridiques fournis à une institution ou un témoin au sujet de ses droits et obligations dans le contexte de l'affaire en cause. Cela semble difficilement compatible avec les principes de l'équité procédurale.

D'autres provinces canadiennes ont des dispositions semblables, mais les ont systématiquement interprétées de façon plus restrictive, n'exigeant, par exemple, qu'un affidavit concernant la nature du document plutôt que l'avis juridique proprement dit. La pratique actuelle du Commissaire à l'information est d'exiger la production des avis juridiques donnés à l'institution au sujet de la question en litige à moins qu'ils n'aient été donnés après le début d'une enquête.

En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, on établit une distinction claire entre la compétence du commissaire d'examiner des documents auxquels s'applique une exemption fondée sur le secret professionnel de l'avocat et des avis juridiques donnés à une institution concernant ses obligations en matière d'accès à l'information.

Nous sommes d'avis que les institutions devraient avoir le même droit à la confidentialité que toute autre personne lorsqu'elles obtiennent des conseils juridiques sur leurs droits et leurs obligations au titre de la Loi.

De plus, lorsqu'un fonctionnaire demande des conseils juridiques sur une base individuelle, il ne devrait y avoir aucun doute que ses communications avec son avocat font l'objet du secret professionnel et ne peuvent être exigées par le Commissaire à l'information.

Le fait que le Commissaire à l'information fédéral soit un ombudsman n'est pas, à notre avis, significatif, puisque celui-ci fait partie d'une procédure de recours à deux paliers comportant une révision judiciaire où l'institution gouvernementale et le Commissaire à l'information pourraient bien se trouver dans des camps opposés devant la Cour fédérale.

6-22 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour qu'elle stipule que le Commissaire à l'information ne peut pas obliger une institution ou un individu à produire une communication avec un conseiller juridique contenant des conseils juridiques sur les droits et obligations du client en vertu de la Loi ou sur d'éventuelles poursuites intentées en vertu de la Loi.

Outrage au tribunal

Le Commissaire à l'information a le pouvoir d'une cour supérieure d'archives de citer un témoin pour outrage au tribunal. La Loi ne prévoit aucun mécanisme spécial pour le procès en la matière. Lorsqu'un juge cite une personne pour outrage au tribunal, l'accusation est normalement entendue par un autre juge du même tribunal afin d'assurer une apparence totale d'impartialité. Cependant, dans le cas du Commissariat à l'information, il serait difficile de faire de même étant donné que tout le monde se rapporte au Commissaire qui est la seule source d'autorité.

Le Commissaire a tenté de solutionner ce problème en retenant les services d'un juge à la retraite pour entendre la preuve sur une citation d'outrage survenue lors d'une enquête.

Nous croyons que l'apparence d'impartialité et l'équité procédurale seraient mieux servies si le Commissaire ne prenait pas de décisions sur les cas où, soit lui, soit son délégué, a cité un témoin pour outrage.

6-23 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute citation pour outrage au tribunal doit être entendue par un juge de la Cour fédérale du Canada.

Compétence à témoigner du Commissaire à l'information

Selon l'article 67.1 de la Loi, qui date de 1999, constitue une infraction le fait pour quiconque, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la Loi, de détruire, tronquer ou modifier un document, de falsifier un document, de cacher un document ou d'ordonner, proposer, conseiller ou amener une autre personne à commettre un de ces actes. La question se pose à savoir si le Commissaire à l'information et son personnel devraient avoir qualité pour témoigner ou pouvoir y être contraints dans une poursuite criminelle intentée en vertu de l'article 67.1.

Le Commissaire à l'information a recommandé que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve portée à l'attention du Commissaire par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1. Nous partageons cet avis.

Si, dans le cadre d'une enquête, le Commissaire arrive à la conclusion qu'il y a des preuves qu'une infraction pourrait avoir été commise, il devrait en aviser immédiatement les autorités policières. Ces autorités feraient alors leur propre enquête. Toute poursuite se tiendrait alors sur la base de la preuve obtenue dans le cadre de l'enquête policière et non au cours de l'enquête du Commissaire.

6-24 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve fournie au Commissaire ou à son personnel par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 et que le Commissaire à l'information ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son ordre n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 de la Loi.

Révision par la Cour fédérale — Litiges portant sur l'accès à l'information

Tout processus d'examen devrait, idéalement, jouir de crédibilité auprès du public et être compatible avec la responsabilité ministérielle, tout en étant rapide, efficace et peu coûteux.

Livre vert, 1977

Le Parlement, voulant éviter la judiciarisation dans la mesure du possible, a choisi un modèle de recours à deux paliers : un ombudsman qui fait des recommandations et une procédure en révision judiciaire devant la Cour fédérale.

Les litiges portés devant les tribunaux sont maintenant plus fréquents, mais ils sont encore relativement rares. Nous croyons qu'ils doivent rester exceptionnels. Le recours devant les tribunaux est un mécanisme long et coûteux pour les plaignants et pour les contribuables.

Cependant, toutes les questions ne peuvent pas être résolues par la négociation et la persuasion. Il y aura toujours des cas où il est justifié, tant pour le Commissaire que pour le gouvernement, de faire appel aux tribunaux pour régler de façon définitive des divergences de vues honnêtes, et souvent anciennes, concernant l'interprétation et l'application de la Loi. Une bonne jurisprudence peut fournir des assises plus solides pour l'interprétation de la Loi.

Modèles organisationnels du processus d'examen

Le Commissaire à l'information, en tant qu'ombudsman, a des pouvoirs d'enquête et de recommandation mais aucun pouvoir de décision. La question se pose à savoir si ce modèle est approprié pour l'avenir. Nous examinerons trois options : le maintien du modèle de l'ombudsman; l'utilisation d'un modèle qui accorderait au Commissaire à l'information des pouvoirs exécutoires sur les questions de procédure; et un modèle qui accorderait au Commissaire les pleins pouvoirs en matière d'application de la loi.

Le modèle de l'ombudsman

Le Commissaire à l'information est l'un des cinq agents du Parlement. Trois d'entre eux sont des ombudsmans chargés de la surveillance de l'administration d'une loi et ont les mêmes pouvoirs.

Le modèle de l'ombudsman, fondé sur les enquêtes et la persuasion, a relativement bien fonctionné. Il est très économique pour les contribuables et les requérants, puisque 99 pour cent de toutes les plaintes sont réglées sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux tribunaux. Ce modèle est censé être moins conflictuel et plus susceptible de maintenir de bonnes relations entre le Commissaire et les institutions du gouvernement.

Toutefois, parce que ce modèle est adapté au règlement des différends au cas par cas, il donne plus rarement lieu à l'uniformité d'approche et aux règles d'application claires dont on semble avoir besoin aujourd'hui. De plus, les forces du modèle de l'ombudsman, soit l'influence, l'ascendant moral et l'informalité, pour assurer la conformité à la loi et provoquer des changements de comportement, est devenu moins évident ces dernières années.

À notre avis, l'augmentation du nombre d'enquêtes où interviennent les pouvoirs officiels d'enquête du Commissaire étire le modèle de l'ombudsman jusqu'à ses limites. Dans la mesure où ces pouvoirs sont utilisés, il y a un besoin réel, comme nous l'avons déjà signalé, de communiquer la procédure des enquêtes et d'inclure dans la Loi des mesures d'équité procédurale.

Des plaignants ont aussi fait remarquer que le modèle de l'ombudsman ne favorise pas nécessairement le règlement rapide des plaintes. Néanmoins, à la lumière de l'expérience des provinces, rien ne prouve que les plaintes sont réglées plus rapidement quand les commissaires ont des pouvoirs exécutoires.

Dans l'ensemble, le modèle de l'ombudsman a fort bien servi. Si on lui apporte les changements que nous suggérons pour élargir le mandat et assurer une plus grande équité procédurale, il demeure une option viable pour l'avenir. Par contre, on peut soutenir que nous avons maintenant besoin de la cohérence, de la rigueur et de la transparence qui caractérisent le modèle exécutoire.

Un modèle hybride : des pouvoirs exécutoires en matière de modalités d'exercice du droit d'accès

Un autre modèle possible est celui qu'avait recommandé le Comité parlementaire de 1986. Celui-ci avait divisé les pouvoirs du Commissaire en deux catégories. Il pourrait rendre des ordonnances exécutoires sur des questions de modalités administratives comme la forme des réponses, les délais et les prorogations de délai, les droits à payer et les dispenses de ces droits. Cependant, seule la Cour fédérale pourrait ordonner la divulgation de l'information.

> [L]'ombudsman classique a de l'influence et une force de persuasion morale plutôt que des pouvoirs [ ] Les critiques de la Loi font grand cas de ce qui peut sembler être une absence de pouvoirs du Commissaire, étant donné qu'il ne peut pas ordonner la communication de documents. Toutefois, l'approche de l'ombudsman a l'avantage de favoriser un style moins légaliste et moins rigide qui minimise les affrontements. Pour savoir si sa relation avec les institutions gouvernementales est vraiment constructive, il faut se demander si elle fait communiquer plus de renseignements que si le Commissaire avait le pouvoir de rendre des ordonnances.
>
> Commissaire à l'information
> Dix ans d'accès à l'information
> [1994]

L'antagonisme est peut-être la conséquence inévitable d'un régime qui accorde plus de poids à l'ascendant moral qu'à l'arbitrage des litiges. L'arbitre doit soigneusement limiter ses observations à la conduite des institutions fédérales, pour éviter qu'on l'accuse de partialité dans l'application de la loi. L'ombudsman, au contraire, est libre de définir — et c'est d'ailleurs ce qu'on attend de lui — sa fonction comme celle d'un défenseur énergique de la transparence. [Traduction]

Alasdair Roberts,
New Strategies For Enforcement of The Access To Information Act
31 janvier 2001

Un tel régime semblerait avoir certains avantages. S'il était combiné avec un processus accéléré, le traitement des plaintes sur les questions de modalités se ferait plus rapidement. Cet avantage est loin d'être négligeable, ce type de plaintes représentant plus de 60 pour cent des dossiers traités par le Commissaire. Le modèle hybride permettrait au Commissaire de consacrer une plus grande partie de ses ressources aux enquêtes sur des questions de fond et à ses autres fonctions.

Le pouvoir du Commissaire de rendre des ordonnances exécutoires sur les modalités administratives encouragerait probablement les ministères à s'engager volontairement à fournir des réponses dans des délais négociés. Les recommandations exécutoires du Commissaire seraient contestables devant la Cour fédérale.

En revanche, selon nous, il pourrait être problématique de s'attendre à ce que le Commissaire — et les institutions fédérales — s'adaptent à des modèles différents selon la nature de la plainte. Ceci serait particulièrement vrai lorsque la plainte porte à la fois sur des questions de modalités et des questions de fond dans le contexte d'une même demande. Au mieux, il pourrait s'agir d'un modèle utile pour faciliter la transition vers un modèle de pleins pouvoirs exécutoires.

Pleins pouvoirs exécutoires

Selon ce modèle, le Commissaire aurait le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents et de rendre des ordonnances concernant les formalités administratives comme la tarification, le format des réponses et la prorogation des délais. Au Canada, on trouve ce modèle en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et au Québec. À l'étranger, c'est le modèle utilisé en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Irlande. Il en ira de même au Royaume-Uni lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur.

Selon notre recherche, dans les provinces canadiennes où ce modèle est utilisé, les usagers et les fonctionnaires considèrent qu'il a donné d'excellents résultats.

C'est également ce modèle qui a été presqu'universellement recommandé au cours des consultations publiques et dans les mémoires présentés au Groupe d'étude.

Plusieurs utilisateurs seront d'avis qu'un Commissaire jouissant de pouvoirs exécutoires constitue un meilleur recours pour les plaignants. En vertu du système actuel, un plaignant qui n'est pas satisfait de la recommandation du Commissaire ou de la réponse du gouvernement doit introduire un recours devant la Cour fédérale. Ceci exige beaucoup de temps et de ressources. Dans le modèle exécutoire, le requérant obtient une décision plus rapidement.

Ce modèle est davantage régi par des règles et moins ad hoc que le modèle de l'ombudsman. Les commissaires jouissant de pouvoirs exécutoires sont des tribunaux administratifs. Ils rendent des décisions publiques, avec motifs à l'appui, ce qui permet la constitution d'une jurisprudence qui aide grandement les institutions et les usagers à

comprendre comment la Loi doit être interprétée et appliquée. En tant que tribunal administratif, soumis à l'examen des tribunaux judiciaires, ils doivent respecter des normes plus strictes de rigueur de leurs motifs et d'équité procédurale.

Le modèle exécutoire est compatible avec la médiation, comme l'illustre l'expérience des provinces. Toutefois, il pourrait certainement susciter un plus grand nombre de procédures devant les tribunaux, au moins à court terme.

Nous notons qu'à l'étranger, la plupart des démocraties parlementaires d'inspiration britannique qui ont un modèle exécutoire, ont tenté de le réconcilier avec le principe de la responsabilité ministérielle, en prévoyant dans la loi, un droit de veto d'un ministre ou du Cabinet.

Notre système d'accès est en évolution. Le règlement des litiges par la négociation et la persuasion continue à être hautement valable. Cependant, nous croyons que le système d'accès a besoin aujourd'hui de règles plus claires, d'une procédure plus équitable, d'une application plus uniforme, d'analyses plus rigoureuses et de résultats plus prévisibles. Le modèle de l'ombudsman, avec les changements que nous recommandons, pourrait certainement réaliser la plupart de ces objectifs.

Toutefois, en bout de compte, nous croyons que le modèle utilisé par la plupart des ressorts, à savoir celui d'un organisme quasi judiciaire avec des pouvoirs exécutoires, combiné à une forte capacité de médiation, serait le mieux en mesure de réaliser ces objectifs. C'est, à notre avis, le modèle qui est le plus susceptible d'assurer le respect de la Loi et le développement d'une robuste culture d'accès. Nous encourageons le gouvernement à sérieusement envisager l'adoption à moyen terme d'un tel modèle.

Nous reconnaissons que le Commissaire à l'information fait partie d'un groupe d'ombudsmans fédéraux qui relèvent tous d'une loi qui leur donne des pouvoirs similaires d'enquête et de recommandations.[9] Par conséquent, il pourrait être indiqué de déterminer si le modèle de l'ombudsman reste le plus valable, dans le cadre d'un examen plus global portant sur l'ensemble des lois régissant les différents commissaires. Plus particulièrement, il faudrait étudier minutieusement l'incidence sur les pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée de conférer au Commissaire à l'information des pouvoirs exécutoires, dans le contexte de la relation étroite entre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

6-25 Le Groupe d'étude encourage le gouvernement à examiner sérieusement la possibilité d'adopter, à moyen terme, le modèle des pouvoirs exécutoires pour le Commissaire à l'information.

Conclusion

Maximiser les occasions de bâtir la confiance – minimiser celles qui détruisent la confiance. [Traduction]

Rick Snell, Australie

Le Groupe d'étude estime que la Loi devrait donner explicitement au Commissaire à l'information un éventail plus large de responsabilités et de moyens. Les enquêtes ne sont qu'un moyen parmi d'autres pour veiller au respect de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le régime d'accès et le Commissariat ne pourraient que profiter de balises procédurales garantissant que les enquêtes soient d'une équité absolue et soient perçues comme telles par tous les intéressés.

La méfiance et les divergences de vues considérables qui marquent actuellement les rapports entre le Commissariat à l'information et la fonction publique sont largement attribuables à une mauvaise communication. À nos yeux, il y a place pour des contacts beaucoup plus développés entre les deux parties qui favoriseraient une compréhension commune de la procédure d'enquête et de l'application de la Loi, sans compromettre d'aucune façon l'indépendance du Commissaire ou la perception de son impartialité de la part du public.

Globalement, nos recommandations devraient contribuer à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par la loi. Elles devraient aussi favoriser l'apprentissage organisationnel, l'établissement de rapports marqués par la collaboration et le respect mutuel entre les institutions fédérales et le Commissariat à l'information et la promotion des valeurs qui sous-tendent l'accès à l'information. Tant les institutions que le Commissaire à l'information devront travailler dans ce sens.

Certaines de nos recommandations exigeront probablement des ressources additionnelles pour les institutions fédérales et le Commissariat. Il ne s'agit pas d'investissements considérables et ceux-ci devraient être compensés par l'efficacité accrue du système d'examen indépendant des recours et l'amélioration du fonctionnement global du système d'accès à l'information.

---

[1] Au moment de la rédaction de ce rapport, 29 litiges étaient devant la Cour fédérale, qui traitaient de 7 questions procédurales distinctes.

[2] Ce n'est pas le cas actuellement. Le Commissariat a pour politique que chaque proposition de règlement doit être approuvée par le Commissaire. Également, plusieurs coordonnateurs n'ont pas le pouvoir d'accepter un règlement final.

[3] Barbara McIsaac, *Les pouvoirs et procédures d'enquête du Commissaire à l'information*, Rapport de recherche 28, p. 28-29

[4] Colombie-Britannique: http://www.oip.bc.org/; Ontario: http://www.ipc.on.ca/

[5] Précité, note 3, p. 46

[6] Cependant, certains exemples d'avis de plainte fournis par les coordonnateurs manquaient clairement de détails suffisants, tel celui-ci : « Monsieur X porte plainte au sujet de la réponse de votre ministère à sa demande ».

[7] Des sous-ministres ont été cités à comparaître dans des cas où l'institution qu'ils dirigeaient s'était engagée à traiter des demandes en retard dans un certain délai et que celui-ci n'a pas été respecté.

[8] Le Commissaire à l'information note dans son Rapport annuel 2000-2001 que la hausse considérable de citations à comparaître/ou à produire des documents au cours de l'année était largement attribuable à la prise de position de la Couronne selon laquelle, s'agissant des dossiers des bureaux de ministres, les témoins ne comparaîtraient pas ou ne produiraient pas de documents volontairement.

[9] Le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux langues officielles.

Chapitre 7 – Améliorer le processus d'accès

Pour que les Canadiens aient un meilleur accès à l'information gouvernementale, plusieurs conditions doivent être réunies au niveau du processus : des professionnels compétents appuyés par des systèmes performants, des politiques, des structures et un soutien adéquats. Ce chapitre va traiter essentiellement des aspects administratifs du cadre de l'accès, plus particulièrement des ressources humaines, des outils et des systèmes nécessaires pour que le processus d'accès fonctionne mieux, et qu'il soit aussi et transparent que possible pour la population.

La plupart des suggestions d'amélioration de l'accès à l'information sont liées à des facteurs humains ou à des solutions technologiques.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens

Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent

La technologie peut servir à aider les Canadiens à exercer leur droit d'accès à l'information gouvernementale, soit par le truchement d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou par d'autres moyens.

L'objectif de l'initiative du Gouvernement en direct est de fournir tous les principaux services aux Canadiens par voie électronique d'ici 2004. L'accès à l'information étant un service aux Canadiens, nous constatons avec plaisir que le site Web principal du gouvernement du Canada possède maintenant un lien évident et facile à trouver avec *Info Source*, où on trouve les fonds documentaires (www.Canada.gc.ca). Toutefois, peu des sites Web des institutions particulières fournissent de l'information facile à extraire et à comprendre sur leur organisation, leurs fonctions et leurs responsabilités, sur leurs fonds documentaires, ou comprennent des indications claires sur la façon de repérer les documents et d'en faire la demande. Il y a lieu de corriger cette lacune.

Le site Web d'Industrie Canada a un lien d'accès facile à une page sur l'accès à l'information en deux étapes à partir de la page d'accueil.

7-1 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les sites Web du gouvernement du Canada et des institutions fédérales affichent des renseignements faciles à trouver sur la façon de présenter des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et sur l'organisation et les responsabilités des institutions; et**
- **que l'information comprenne des descriptions de leurs programmes et leurs fonctions, ainsi que de leurs fonds documentaires et la façon de repérer les documents.**

La plupart des utilisateurs ne savent pas comment le gouvernement est organisé, ni quels types de renseignements sont détenus ou publiés par quelle institution. L'article 5 de la Loi porte qu'on doit publier

Examen et mise à jour périodique de l'inscription d'une institution dans *Info Source* pour assurer l'actualisation de l'organisation et du contenu et leur utilité.

régulièrement ces renseignements au sujet des institutions fédérales. Ce besoin est comblé par *Info Source*, un inventaire des fonds documentaires des institutions fédérales assujetties à la Loi, dont l'objet est de faciliter la tâche des utilisateurs lorsqu'ils veulent identifier l'institution qui détient probablement l'information qu'ils recherchent. Toutefois, les membres du grand public ont une certaine difficulté à comprendre la terminologie utilisée dans *Info Source*, ainsi que l'organisation de l'information qui s'y trouve. L'utilité d'*Info Source* serait grandement augmentée si sa version en direct[1] était d'un format plus convivial et contenait des liens aux zones des sites Web des institutions qui portent sur l'accès à l'information. Elle devrait aussi permettre d'accéder à d'autres sites Web ou publications du gouvernement qui fournissent de l'information au sujet de son organisation, par exemple l'*Index de publication gouvernementale* et le *Répertoire des centres fédéraux de renseignements*.

Cette réorganisation exigerait une coopération étroite entre les fonctionnaires chargés des communications, de l'accès à l'information et de la gestion de l'information dans chaque institution, ainsi qu'avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, afin d'assurer une intégration correcte entre les sites Web de chaque institution et avec les autres publications.

7-2 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en coopération avec les diverses institutions fédérales, prenne les mesures requises pour améliorer la convivialité d'*Info Source* pour le grand public, tant dans sa version imprimée que dans sa version Internet.

Améliorer la transparence du processus d'accès

Bien qu'un pourcentage important des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* aient un caractère unique, il en reste beaucoup dont les sujets sont semblables, voire identiques, à ceux d'autres demandes. En temps normal, l'information divulguée en réponse à une demande d'accès à l'information est disponible à tout demandeur ultérieur sans qu'il ait à présenter une demande formelle en vertu de la Loi. L'information au sujet des demandes déjà présentées et des documents qui ont été divulgués en conséquence pourrait être mise à la disposition du public de trois façons : par l'entremise du Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) (où l'on trouve la liste des demandes faites en vertu de la Loi); par la préparation de résumés des documents divulgués; ou en déposant des copies des documents divulgués.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor administre présentement, en coopération avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le SCDAI pour cataloguer l'information relative aux demandes d'accès présentées aux instances gouvernementales. Toutefois, étant

donné que plusieurs institutions ne contribuent pas leurs données au SCDAI de façon continue, cette base de données est incomplète et d'intérêt limité pour le grand public ou comme mécanisme de consultation entre institutions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que toutes les institutions ont la capacité de télécharger l'information contenue dans leurs propres systèmes de suivi des demandes au SCDAI en leur offrant des incitatifs à le faire. Un site Web public contenant une liste facilement cherchable de toutes les demandes d'accès auxquelles on a répondu permettrait aux usagers de savoir quelle information a déjà fait l'objet d'une demande, faciliterait la recherche sur l'utilisation de la Loi, et permettrait aux Canadiens de voir comment la Loi fonctionne.

Les ministères devraient afficher sur leurs sites Web des résumés de l'information qu'ils ont divulguée et qui pourrait être d'intérêt général, comme certains le font déjà. Le fait d'avoir des demandes répétées pour la même information, ou pour de l'information semblable, est un indicateur d'intérêt général. Des copies des documents pourraient alors être remises de façon informelle aux requérants subséquents. Le Groupe d'étude encourage également la création de « salles de lecture électroniques » dès que la technologie permettra de le faire facilement. Aux États-Unis, la *Freedom of Information Act* exige qu'on affiche les documents ou les liens à l'information lorsqu'ils ont fait l'objet de multiples demandes. L'adoption d'une procédure semblable permettrait aux individus de lancer des recherches sur les demandes d'accès présentées dans le passé.

✓

Le Ministère de la Défense nationale affiche à son site Web une liste de ses réponses aux demandes d'accès à l'information qui pourraient intéresser d'autres personnes.

7-3 Le Groupe d'étude recommande que le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) soit remanié pour le rendre plus convivial, et que la composante de ce système qui contient les renseignements sur toutes les demandes présentées dans l'ensemble du gouvernement auxquelles on a répondu, soit mise à la disposition du grand public sur un site Web gouvernemental.

7-4 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales soient encouragées à afficher des résumés de l'information qu'ils ont divulguée qui pourrait être d'intérêt général, en plus d'en déposer une copie imprimée dans leur salle de lecture.

Faciliter le traitement électronique des demandes

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait agir aussitôt que possible pour procéder au traitement électronique des demandes. Les États-Unis ont légiféré dans le sens de l'accès électronique et le gouvernement pourrait s'inspirer de leur expérience. Présentement, il y a plusieurs obstacles à la réception et au traitement électronique des demandes, notamment :

- l'exigence de vérifier si le requérant est citoyen canadien, résident permanent ou qu'il est présent physiquement au Canada;
- le fait que plusieurs institutions n'aient pas de système leur permettant d'accepter les paiements électroniques;
- le fait que plusieurs institutions n'ont pas de système de gestion électronique des documents;
- les carences de la technologie actuelle de lecture optique (scanning) lorsqu'il s'agit de traiter un volume important de documents;
- l'absence de normes et l'incompatibilité des logiciels à l'échelle du gouvernement;
- les questions liées à la procédure d'envoi d'avis électroniques aux tiers.

Les réponses par voie électronique sont moins problématiques et se heurtent à moins d'obstacles. Nous avons constaté que certaines institutions conduisent présentement des expériences dans l'utilisation de la technologie d'imagerie et de logiciels pour faire des prélèvements électroniques dans les documents, et pour fournir aux requérants des documents électroniques sur disque compact lorsque les volumes sont trop importants pour une transmission efficace par courriel. Les institutions devraient partager leurs réussites dans ce domaine. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 2, le fait d'éliminer l'exigence qu'un requérant soit un citoyen canadien, un résident permanent ou qu'il soit physiquement présent au Canada enlèverait un des obstacles actuels au traitement électronique des demandes.

La capacité de lancer des recherches électroniques efficaces pour trouver les documents demandés dépend de l'existence d'un système fiable de gestion électronique des documents qui fournit l'assurance que toutes les versions existantes de tous les documents ont été trouvées et qu'on peut en protéger l'intégrité. Les questions qui se posent présentement au sujet de l'entreposage électronique de documents de nature très délicate, ainsi que la nécessité d'avoir des serveurs protégés isolés du réseau normal, constituent aussi des obstacles au traitement des demandes par voie électronique.

L'information obtenue des autres compétences indique qu'aucune d'entre elles n'a, actuellement, une capacité générale de traiter les demandes électroniques, de recevoir les paiements électroniques, ou de fournir les documents aux requérants par courriel. De plus, sauf en Irlande, il n'y a pas de systèmes normalisés de technologie de l'information dans l'ensemble du gouvernement pour contrôler et gérer les demandes d'accès. Malgré ce manque actuel de capacité, toutes les compétences que nous avons consultées convenaient qu'il serait souhaitable de pouvoir recevoir des demandes et d'y répondre électroniquement.

7-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les façons de favoriser les initiatives portant sur le traitement électronique des demandes.

Ressources pour le programme d'accès à l'information

Ressources pour les services centraux

Au chapitre 6, nous avons recommandé un mandat plus étendu pour le Commissaire à l'information et noté que ce nouveau mandat exigera des ressources additionnelles. Nous sommes d'avis que le système d'accès à l'information ne peut pas fonctionner de façon satisfaisante sans que des ressources adéquates soient attribuées aux services centraux qui fournissent les conseils sur la politique (Secrétariat du Conseil du Trésor) et les conseils juridiques (ministère de la Justice). Ces deux services ont subi des diminutions de ressources au cours des dernières années qui ont eu une incidence négative directe sur le fonctionnement du programme d'accès à l'information à l'échelle du gouvernement. La mise en œuvre de nos recommandations et la réalisation des améliorations au système d'accès à l'information pour les Canadiens exigera l'injection de nouvelles ressources dans l'ensemble du système. Certaines de ces ressources additionnelles ne seraient requises qu'à court terme pour la réalisation de certaines recommandations; d'autres, par contre, seront nécessaires pour un soutien continu au système.

7-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement affecte plus de ressources :

- **aux instances centrales de conseils en matière de politiques et de conseils juridiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice;**
- **au Commissariat à l'information du Canada;**
- **aux services d'accès des institutions.**

Ressources pour les institutions particulières

L'affectation des ressources appropriées au programme d'accès pose problème pour certaines institutions. Dès le début, les ministères ont dû « absorber » les coûts de l'accès à même les budgets en place. Les coûts de l'accès ont augmenté de façon constante et significative ces dernières années, ce qui a provoqué chez les cadres l'impression de constamment devoir « voler » des ressources aux autres programmes de l'institution pour financer la demande inassouvissable d'accès à l'information. Cet état de chose a quelquefois provoqué du ressentiment au sein des institutions. Un niveau de ressources adéquat est essentiel à l'efficacité du système d'accès à l'information, qu'il s'agisse du service d'accès à l'information ou des secteurs de programmes qui doivent repérer et revoir les documents de l'institution. Toutefois, les ressources ministérielles étant limitées, il faudra toujours faire des choix difficiles.

L'accès à l'information n'est pas un programme ponctuel. Le gouvernement doit aborder la planification des ressources pour l'accès de la même façon qu'il le fait pour ses programmes permanents, en identifiant clairement les besoins et en planifiant en conséquence (capacités, technologie, ressources financières, etc.), en faisant un suivi des tendances, en mesurant le rendement et en identifiant les mesures menant à une plus grande efficacité ou à des économies. Toute planification d'un nouveau programme ou modification d'un programme existant devrait comporter une réflexion sur la façon d'assurer l'accès à l'information et les ressources requises. Un certain nombre de ministères ont grandement amélioré leur performance en transposant au programme d'accès à l'information, leur approche générale d'exécution de programme.

7-7 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales adoptent un modèle de gestion pour le programme d'accès à l'information comparable à celui utilisé pour les autres programmes c'est-à-dire qu'elles mettent en place des mécanismes de planification des ressources, y compris les prévisions de ressources, de mesure du rendement et d'analyse de système.

La planification de la charge de travail de l'accès à l'information comprend deux volets : répondre à la demande normale et réagir aux périodes de pointe. Lorsqu'il s'agit de la demande normale, il faut établir des normes et des modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail. Ces analyses doivent tenir compte des facteurs suivants : le nombre de demandes et leur complexité, le nombre de demandes informelles, le nombre de pages examinées, ainsi que toutes les autres responsabilités du service d'accès (p. ex. la formation, les conseils sur les questions d'accès, les consultations avec d'autres institutions, et ainsi de suite). Il est essentiel de collecter des données pour pouvoir justifier les ressources sur la base de ces normes. Nous reviendrons plus tard dans notre rapport sur la question de la collecte des données.

Il arrive que le volume de demandes présentées à une institution augmente considérablement en réponse à un événement aussi imprévu qu'imprévisible (comme un écrasement d'avion ou un incident diplomatique). Il est toujours difficile de réagir aux périodes de pointe.

Il n'est pas envisageable de maintenir un effectif suffisant pour répondre à des périodes de pointe occasionnelles. La création d'un bassin central de professionnels qualifiés aux fins de l'accès à l'information et pouvant être affectés sur une base temporaire dans les institutions ne serait pas pratique. En effet, deux défis de taille se dressent : trouver des personnes qualifiées prêtes à accepter de tels postes indésirables, et établir les priorités lorsque plusieurs institutions font appel au service. Il faut plutôt mieux organiser l'utilisation du secteur privé dans le cadre des

périodes de pointe. Le gouvernement devrait encourager l'entreprise privée à créer des réserves de personnes qualifiées ayant les autorisations sécuritaires nécessaires et dont on pourrait facilement obtenir les services à contrat pour répondre aux demandes imprévues. Ceci permettrait aux ministères de s'assurer qu'ils peuvent obtenir du personnel qualifié au besoin, avec un minimum de formalités. Le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait faciliter ceci en établissant des normes de compétences pour les contractuels et en simplifiant le processus au maximum, par exemple en établissant un mécanisme d'offre permanente de concert avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

7-8 Le Groupe d'étude recommande :

- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en coopération avec les institutions, travaille à l'établissement de normes de ressources et de modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail;**
- **que le gouvernement encourage le secteur privé à créer des réserves de personnes qualifiées dont on pourrait retenir les services à contrat pour répondre à une demande imprévue, notamment par la voie d'offres permanentes.**

Le traitement efficace des demandes

La mise en œuvre de la Loi est confiée au « responsable » de l'institution assujettie à la Loi, normalement le ministre, qui peut déléguer certaines de ses responsabilités et pouvoirs à des cadres ou employés de l'institution, et qui doit faire publier le titre et l'adresse du fonctionnaire de l'institution chargé de recevoir les demandes de communication en vertu de la Loi. Ce fonctionnaire, que l'on désigne généralement sous le titre de Coordonnateur de l'accès à l'information, assure l'administration quotidienne de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il joue normalement un rôle semblable dans l'administration de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Sauf dans les très petites institutions, les coordonnateurs de l'accès à l'information sont appuyés par une équipe qui dans les grandes organisations, telles que le ministère de la Défense nationale ou l'Agence des douanes et du revenu du Canada, peut atteindre 50 personnes ou plus. Dans les petites institutions, la responsabilité de coordonnateur de l'accès à l'information peut ne représenter qu'une fraction des tâches du fonctionnaire qui en a la charge (comme à la Société du crédit agricole).

Les coordonnateurs de l'accès à l'information sont le pivot de tout le système.

John Reid,
Commissaire à l'information,
Observations à la Conférence sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information,
1er mai 2000

Les responsables de l'accès à l'information

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et leur personnel sont au cœur même du régime d'accès et constituent l'élément-clé dans le traitement efficace des demandes. Dans son rapport, le Comité parlementaire

Les responsables de l'accès efficaces rappellent rapidement le requérant, expliquent ce qu'ils font, précisent le temps qu'il faudra pour traiter la demande et s'attachent à aider le requérant à mieux circonscrire les documents dont il a réellement besoin.

Table ronde avec des membres de l'Association canadienne des journalistes, le 27 mai 2001

les a décrits comme étant la clé de voûte de la mise en œuvre de la Loi. Dans leur gestion du processus de l'accès à l'information, ils accomplissent une multitude de fonctions : consultations avec les gestionnaires des programmes et avec d'autres institutions, états, provinces ou tiers pour évaluer la nature délicate des documents pertinents; communications et négociations avec les requérants; examen ligne par ligne des documents afin d'en arriver à des décisions ou recommandations quant aux documents, ou parties de documents, qui doivent être divulgués ou non; décisions quant aux droits à percevoir, s'il en est; et explication et justification de la position de l'institution au Commissaire à l'information ou à son enquêteur dans le cours d'enquêtes sur les plaintes. De plus, ils sont chargés des briefings aux hauts fonctionnaires sur les questions d'accès, ils fournissent des conseils quant aux pratiques à suivre, ils sensibilisent leurs collègues du ministère à l'accès à l'information. Ils donnent de la formation et ils font des recommandations à la haute direction quant à la façon d'améliorer le rendement de leur institution.

Ce rôle polyvalent est exigeant et souvent cause de stress. Il exige une connaissance approfondie de l'institution, des questions liées à l'accès, des compétences variées et une grande tolérance à la pression. Le Groupe d'étude a eu des rencontres régulières avec les coordonnateurs de l'accès, afin de mieux comprendre les défis concrets auxquels ils font face et les solutions qu'on peut envisager. Nous avons été extrêmement impressionnés par leur engagement vis-à-vis les principes de la Loi, leur objectivité et leur honnêteté dans l'évaluation des problèmes du système d'accès et leur volonté de trouver des solutions.

Si les circonstances et les institutions où œuvrent les coordonnateurs diffèrent largement, ils gèrent tous le processus de réception et de traitement des demandes d'accès.[2] Certains coordonnateurs ont reçu la pleine délégation des pouvoirs du ministre. Ils peuvent appliquer des prolongements de délais, établir les droits à percevoir, et refuser la divulgation de l'information demandée en invoquant les exemptions prévues par la Loi. Dans d'autres institutions, la délégation des pouvoirs est partagée entre deux postes ou même plus, parfois de niveaux hiérarchiques différents, alors que chez d'autres encore, le pouvoir de décision définitive est réservé aux cadres supérieurs, voire au responsable principal de l'institution.

Quelles que soient les modalités de délégation des pouvoirs accordés par la Loi, les coordonnateurs doivent jouer un rôle de « remise en question » lorsqu'ils consultent les fonctionnaires des programmes de leur institution ou d'autres institutions au sujet de documents et de leur nature délicate. C'est-à-dire qu'ils doivent s'assurer que tous les intervenants comprennent bien le principe de la divulgation de même que les motifs de protection accordés par la Loi, et que les principes qui sous-tendent l'exercice du pouvoir discrétionnaire soient compris de tous ceux qui participent à la prise de décision.

La prise de décision en réponse aux demandes

Les décisions en matière d'accès à l'information doivent être rendues rapidement et être bien-fondées. L'assurance de la qualité et de l'efficacité des décisions de l'institution impose aux coordonnateurs de l'accès une collaboration étroite avec les fonctionnaires des divers programmes de leurs institutions. Ce sont eux qui repèrent les documents pertinents et évaluent la nature de l'information eu égard aux exemptions, dans le délai imposé par la Loi.

Les coordonnateurs veillent également à ce que les services des communications dans leurs institutions soient au courant le plus tôt possible des besoins en matière de communications, de façon à ce qu'on s'en occupe pendant le traitement de la demande (la divulgation d'information ne devant jamais être reportée pour permettre de finaliser du matériel de communications publiques).

Les coordonnateurs ou autres fonctionnaires qui ont la délégation des pouvoirs agissent à titre de décideurs administratifs quand ils prennent une décision sur un droit accordé par la Loi; leurs décisions doivent donc être faites de façon équitable, sans préjugés et fondées sur les dispositions de la Loi. La décision portant sur la divulgation de l'information ainsi que le moment de la divulgation, ne doivent pas être influencés par l'identité ou la profession du requérant, ni par des interactions passées avec le requérant, ni par l'utilisation éventuelle de l'information.[3] Cela ne signifie pas que les coordonnateurs doivent être indépendants de façon structurelle de leurs institutions. Ils peuvent, et même doivent, consulter d'autres fonctionnaires de leur institution avant de rendre leur décision. Quelle que soient la structure des pouvoirs délégués ou du processus décisionnel, la décision est toujours rendue au nom du responsable de l'institution.

Le respect des délais courts et stricts prescrits par la Loi exige une réponse rapide. Il faut donc clairement viser à avoir le nombre minimum de niveaux d'approbation nécessaires pour la prise de décision. L'implication de la haute direction dans la prise de décision sur les demandes d'accès n'est aucunement fautive, mais elle a plus souvent qu'autrement comme conséquence fâcheuse d'ajouter des délais pour obtenir une décision. L'efficacité du processus d'accès d'une institution tient à ce que les décisions soient prises par la bonne personne au bon niveau; le plus souvent, le bon niveau est celui du coordonnateur de l'accès, après consultation avec le gestionnaire du programme visé par la demande.

La clé d'un régime d'accès efficace réside dans une délégation de pouvoirs appropriée. Quoique l'étendue et la nature de la délégation peuvent varier d'une institution à l'autre, nous sommes d'avis, qu'en général, le pouvoir de *divulguer* devrait être délégué au plus bas niveau possible, même jusqu'aux fonctionnaires de programmes visés par la demande. Quant au pouvoir de *refus de divulguer* et d'appliquer les exemptions, il est plus approprié qu'il soit attribué au service d'accès à l'information, étant donné que le décideur en ces matières devra défendre la décision de l'institution lors d'enquêtes éventuelles.

Certains responsables de l'AI préparent, de manière routinière, des notes d'incidence qui alertent la haute direction et le personnel des communications au sujet des conséquences prévisibles de divulguer l'information. Si ce genre de contrôle n'a aucune incidence sur le traitement des demandes d'AI, il ne serait pas inacceptable. [Traduction]

Alasdair Roberts, *Is there a double standard on access to information?* Policy Options, mai-juin 2002

✓

Signaler dès le départ au service des communications les demandes qui nécessiteront leur attention afin que les travaux de communication soient exécutés pendant le traitement de la demande.

Délégation du pouvoir de divulguer au plus grand nombre possible de fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de programmes et des bureaux régionaux.

Une délégation de pouvoirs et de responsabilités efficace repose sur la confiance. Nous encourageons donc les sous-ministres à reconnaître le rôle de première importance de leurs coordonnateurs de l'accès et de s'intéresser personnellement à leur choix, pour s'assurer que ces coordonnateurs possèdent les connaissances, le jugement et les compétences pour gérer efficacement les pouvoirs délégués. Les sous-ministres doivent également être conscients de leur devoir de se rendre disponible pour leur coordonnateur quand celui-ci a besoin de les consulter.

Plusieurs institutions ont procédé à une vérification de leur processus de traitement des demandes d'accès y compris de leur délégation de pouvoirs et de leur processus décisionnel, à la suite de quoi ils ont remodelé leur processus. Ces institutions ont par la suite considérablement amélioré leur rendement dans la mise en œuvre de la Loi, tant en matière de rapidité d'exécution que de qualité des décisions.

7-9 Le Groupe d'étude recommande que chaque institution soumette son processus décisionnel à un examen pour évaluer les facteurs ayant une incidence sur la rapidité d'exécution et la qualité des décisions, y compris la délégation des pouvoirs en vertu de la Loi, afin de s'assurer du nombre minimum d'approbations nécessaires, et de faire en sorte que les responsabilités soient déléguées le plus bas possible dans la hiérarchie.

L'appui aux responsables de l'accès à l'information

Rôles et responsabilités

Les coordonnateurs de l'accès prennent l'initiative de se présenter à tout nouveau gestionnaire de leur institution.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que le rôle des responsables de l'accès à l'information, tout en étant perçu comme important, n'était pas suffisamment bien compris, appuyé et valorisé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique.

Nous sommes d'avis que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait prendre des mesures, en coopération avec les diverses institutions fédérales, afin de renforcer le rôle des responsables de l'accès à l'information dans les institutions et de mieux faire comprendre la nature stratégique de leur rôle. Ces mesures comprendraient notamment :

- l'utilisation de divers moyens de communication (comme *Info Source*, les sites Web des ministères et les politiques et lignes directrices internes du gouvernement) pour décrire différents rôles, fonctions et responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information;
- encourager la haute gestion des institutions à inviter régulièrement les responsables de l'accès à participer à leurs réunions, pour y faire rapport des questions relatives à l'accès à l'information (voir chapitre 10); et
- mieux communiquer aux cadres de l'institution les obligations du sous-ministre en vertu de la Loi et le rôle des responsables de l'accès à l'information pour l'appuyer.

Les responsables de l'accès sont en très grande majorité opposés à l'idée de relever d'une institution unique telle que le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont la forte conviction que leur efficacité à prodiguer des conseils, à exercer une influence et à éduquer dépend de leur statut d'employés de confiance de l'institution où ils œuvrent.

Les responsables de l'accès sont également catégoriquement opposés à l'idée d'un code de déontologie qui ne s'appliquerait qu'à eux. À leur avis, l'obligation de respecter la *Loi sur l'accès à l'information* s'impose à tous les fonctionnaires et tout code de déontologie devrait par conséquent s'appliquer à la fonction publique dans son ensemble. Nous partageons cet avis. Il y a lieu de rendre plus explicites les rôles et responsabilités des ministres et autres responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.

7-10 Le Groupe d'étude recommande que le rôle, les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information, ainsi que la nature stratégique de leurs fonctions, soient expliqués de façon plus détaillée dans la *Politique et les Lignes directrices du Conseil du Trésor*, dans les politiques des diverses institutions fédérales et dans l'information sur la procédure d'accès disponible au grand public.

7-11 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information précisent les rôles et responsabilités des responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.

Les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor recommandent que le coordonnateur de l'accès à l'information soit au maximum à deux niveaux sous le sous-ministre. Nous sommes d'accord avec cette ligne directrice qui favorise la communication directe entre le sous-ministre et le coordonnateur. Ceci n'est présentement pas le cas dans plusieurs institutions et il se peut que cette pratique ne soit pas appropriée partout. Ce qui est important, c'est que le coordonnateur ait le même accès facile au sous-ministre et à la haute direction, au besoin, qu'ont par exemple les vérificateurs internes. La *Politique sur l'accès à l'information* établit ce principe ainsi que les politiques des diverses institutions fédérales.

Des rapports réguliers à la haute direction par les coordonnateurs de l'accès, et l'inclusion régulière du coordonnateur de l'accès aux réunions du comité de gestion.

Les coordonnateurs ont saisi l'occasion de discussions avec le Groupe d'étude pour parler très franchement des dilemmes auxquels ils font face dans le traitement de dossiers délicats et de demandes complexes et du stress qui peut s'ensuivre. Il est fondamental que les coordonnateurs puissent compter sur l'appui du sous-ministre dans les situations difficiles, ou pouvoir lui faire état de tout abus par rapport à la Loi, le cas échéant. Les

sous-ministres pour leur part devraient être clairement informés de leur responsabilité d'accorder leur appui à leurs coordonnateurs et de communiquer cet appui à tous les paliers de leur institution.

7-12 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor indique que le coordonnateur de l'accès doit avoir un accès facile au sous-ministre et à la haute direction de son institution.

Les responsables de l'accès ont besoin de pouvoir avoir recours à des conseils et de l'appui au cas où on leur demanderait d'avaliser l'utilisation injustifiée d'une exemption ou de retarder de façon abusive la divulgation d'information. Nous avons constaté que plusieurs mécanismes en place pouvaient leur fournir un soutien efficace. L'aide des services juridiques du ministère et du service des politiques en matière d'accès à l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor est disponible en tout temps. De plus, des agents à l'éthique viennent d'être mis en place dans chaque ministère et une récente *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, vient d'être adoptée dont l'objectif est de permettre aux employés de dévoiler des actes fautifs et d'assurer qu'ils sont traités équitablement et protégés contre des représailles lorsqu'ils le font de manière conforme à la politique. Finalement, le Commissariat à l'information est tout disposé à fournir conseils et aide, et il l'a d'ailleurs fait par le passé. Les coordonnateurs s'entendaient sur le fait que ces voies suffisaient amplement à préserver l'intégrité de leur rôle.

Accès à l'expertise et aux conseils

Il semble y avoir consensus tant chez les responsables de l'accès à l'information que chez les intervenants externes que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle plus fort de leadership. On nous a donné plusieurs exemples :

- le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait agir comme centre de collecte et de diffusion des pratiques exemplaires de mise en œuvre de la Loi dans l'ensemble du gouvernement, et inciter les ministères à adopter des pratiques exemplaires et à les partager;
- le Secrétariat devrait augmenter sa capacité d'agir comme source de conseils et d'avis face aux questions particulièrement problématiques, notamment les enquêtes complexes, les demandes coûteuses et les instances de non-respect de la Loi, le cas échéant;
- le Secrétariat devrait poursuivre la diffusion de lignes directrices et d'information quant à l'interprétation de la Loi (ce qu'il fait présentement par le truchement des Rapports de mise en œuvre); et

- Le Secrétariat devrait prendre l'initiative de créer des liens de travail plus efficaces entre son service chargé de la politique de l'accès à l'information, la Section du droit de l'information du ministère de la Justice et les responsables de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information ont besoin de pouvoir obtenir des conseils juridiques sur le fonctionnement de la Loi des services juridiques de leurs ministères (SJM) et de la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice. Cependant des compétences inégales existent au sein des divers SJM en matière d'accès à l'information. Certaines institutions ont une grande expérience en matière de demandes d'accès, voire des procédures judiciaires, et elles comptent souvent au sein de leurs SJM de solides compétences spécialisées en matière d'accès à l'information. Dans d'autres institutions, les compétences spécialisées en matière d'accès à l'information font défaut ou l'on confie trop souvent la responsabilité du dossier d'accès à l'information à l'avocat débutant du groupe, sans formation appropriée ni soutien. De plus, les fonctionnaires responsables de l'accès souhaitent que le ministère de la Justice les informe plus régulièrement par le truchement de séances d'information juridique.

7-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor augmente sa capacité en tant que centre d'expertise au sein du gouvernement sur toute question relative à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les ministères, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et diffusant les pratiques exemplaires.

7-14 Le Groupe d'étude recommande que le ministère de la Justice renforce sa capacité à fournir de l'expertise et des conseils aux institutions fédérales dans le domaine du droit de l'accès à l'information, par le truchement des Services juridiques des ministères et par l'organisation de séances d'information à l'intention des responsables de l'accès.

Formation du personnel chargé de l'accès à l'information

Tous reconnaissent la nécessité d'une excellente formation pour les responsables de l'accès à l'information. Les usagers ont signalé que les compétences étaient inégales. Les coordonnateurs de l'accès eux-mêmes reconnaissent qu'il faut maintenant de plus grandes compétences pour exercer cette fonction. En plus de bien connaître leur organisation, ses programmes et sa culture, ils doivent avoir une compréhension approfondie de la Loi, des règlements, de la jurisprudence, des politiques et des procédures. Ils doivent aussi faire preuve de compétences en matière de

communication, de négociation, de règlement de problèmes, de gestion de l'information et de gestion du temps. Nous appuyons la création d'un programme de formation normalisé en matière d'accès à l'information à l'intention des nouveaux employés des services de l'accès ainsi qu'une formation de base portant sur les autres capacités qu'exige la fonction.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment déployé des efforts importants pour rebâtir un programme de formation efficace en matière d'accès à l'information. Nous croyons que le Secrétariat devrait assurer un leadership plus important dans le domaine de la formation en poursuivant les programmes de formation actuels et de plus en :

- parrainant l'élaboration d'un programme de formation complet qui serait suivi par tous les coordonnateurs de l'accès à l'information et leur personnel;
- rendant obligatoires certains modules de formation pour chacun des divers niveaux d'employés des services d'accès de manière à assurer un niveau élevé de compétence dans l'ensemble du gouvernement; et en
- établissant des réseaux des responsables de l'accès, pour donner des occasions de partager les pratiques exemplaires et l'expérience acquise, pour identifier les problèmes communs et aider à les résoudre, et pour explorer l'utilisation de la technologie à l'appui de l'apprentissage et du réseautage.

Nous constatons avec satisfaction que des établissements d'enseignement, comme l'Université de l'Alberta, ont mis au point des programmes portant sur l'accès à l'information, et que cette matière fait maintenant partie de certains programmes en administration publique, notamment celui de l'Université de Victoria. Ces programmes donnent aux fonctionnaires actuels et à venir un choix de cours et constituent un bon terrain de recrutement de responsables de l'accès à l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait encourager la création de tels programmes dans d'autres établissements d'enseignement et offrir de collaborer avec eux à l'élaboration d'un programme d'études complet. On devrait encourager les fonctionnaires actuels et futurs à profiter d'une telle formation en matière d'accès à titre de perfectionnement professionnel.

L'utilisation de plus en plus fréquente de systèmes électroniques pour créer, classer et récupérer les documents est venue ajouter certaines difficultés d'ordre technique au processus d'accès à l'information. Ceci fait ressortir le besoin de fournir aux coordonnateurs de l'accès et à leur personnel les connaissances nécessaires en matière de technologie de l'information, et les capacités conséquentes, pour être efficaces dans un environnement électronique de pointe.

7-15 Le Groupe d'étude recommande :

- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume le leadership dans le développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès à l'information;**
- **que les coordonnateurs à l'accès et les membres de leur personnel soient tenus de suivre les modules de formation appropriés à leur niveau de responsabilité;**
- **qu'une formation en technologie de l'information soit comprise dans le cadre du programme obligatoire de formation professionnelle pour les responsables de l'accès;**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie les programmes de formation de ce type offerts par les établissements d'enseignement à travers le Canada;**
- **que les responsables de l'accès se voient offrir, par l'entremise de réseaux d'apprentissage, des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires.**

Carrières dans le secteur de l'accès à l'information

Des professionnels dévoués, qualifiés et motivés sont essentiels à l'efficacité d'un programme d'accès. Le recrutement et la rétention du personnel qualifié est un défi important pour les services d'accès à l'information. La demande pour ces employés qualifiés dépasse considérablement l'offre, situation qui va empirer au fur et à mesure que les spécialistes de l'accès prennent leur retraite, acceptent des mutations à d'autres postes ou quittent la fonction publique. Cette crise de personnel qualifié a entraîné une pratique de « braconnage » d'employés d'une institution à une autre et une utilisation disproportionnée de contractuels du secteur privé dans certains ministères. Quoique admissible pour satisfaire un niveau de demande imprévu ou un manque temporaire d'effectifs, l'utilisation de contractuels ne peut constituer une stratégie à long terme ou une démarche pratique pour la prestation de services d'accès à l'information au jour le jour.

Le recrutement, la rétention des spécialistes en matière d'accès à l'information et la planification de la relève constitue une nécessité urgente à l'échelle du gouvernement. Parmi les mesures que certaines institutions utilisent avec succès en ce sens, on trouve la création de postes d'entrée ou d'internat au sein des services d'accès. Ces postes sont utilisés pour recruter du personnel au service d'accès à partir d'autres secteurs de l'institution, ou de l'extérieur de la fonction publique, selon une approche de développement professionnel du personnel déjà dans les fonctions.

Il y a lieu de s'attaquer, à l'échelle du gouvernement, au problème du recrutement et de la rétention des employés expérimentés dans les services d'accès à l'information, parce qu'il est difficile de trouver et d'attirer des candidats qualifiés dans ce domaine.

Sommaire de la Consultation générale avec les institutions fédérales

Diverses initiatives pourraient être efficaces lorsqu'il s'agit de valoriser le choix d'une carrière en accès à l'information :

- améliorer la mobilité professionnelle en classifiant les postes d'accès à l'information dans une catégorie plus large avec d'autres disciplines ayant des habiletés connexes et des responsabilités de même niveau, (p. ex. certaines institutions ont placé leurs services d'accès au sein de leur Section de la conformité et du respect des droits, alors que d'autres les ont regroupés dans des secteurs stratégiques comme la planification, les communications, les services à la haute direction ou encore avec les professionnels de la gestion de l'information);
- normaliser des énoncés de qualités pour les postes de coordonnateurs d'accès à l'information et pour les autres postes des services d'accès, ainsi que des outils d'évaluation des compétences; et
- revoir les normes de classification des spécialistes de l'accès à l'information; examiner et rationaliser les niveaux des postes de coordonnateur et d'analyste de l'accès à l'information ainsi que des autres employés des services d'accès dans l'ensemble du gouvernement.

Affecter par rotation tous les employés de l'institution au service de l'accès à l'information.

7-16 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- **examine la possibilité de placer les postes d'accès à l'information dans le cadre de groupes plus larges contenant d'autres disciplines connexes;**
- **rationalise les niveaux des postes des services d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement;**
- **développe des énoncés de qualités normalisés pour les postes d'accès à l'information, ainsi que des outils pour aider les institutions à déterminer les compétences requises pour les différents postes.**

Outils

Une meilleure utilisation de la technologie de l'information actuelle et émergente pourrait grandement améliorer l'efficacité du processus d'accès. Les ministères ont fait des progrès dans l'utilisation de logiciels de suivi des demandes (tel le ATIPflow), des logiciels de scanning permettant de transformer les documents imprimés en format numérique, dans l'utilisation du courriel pour la réception des demandes et dans l'utilisation d'Internet pour l'affichage de résumés des réponses aux demandes. Toutefois, ces progrès ne sont pas uniformes.

Certaines institutions n'ont toujours pas de système de suivi des demandes informatisé, et doivent s'appuyer sur des systèmes moins efficaces qui ne permettent pas d'inscrire leurs demandes dans la base de données SCDAI. Ceci a pour conséquence de limiter leur participation aux consultations interministérielles et d'exclure leurs données des

statistiques de l'ensemble du gouvernement sur les demandes d'accès (dont nous avons suggéré la diffusion au grand public plus haut).

7-17 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage l'utilisation des logiciels de suivi des demandes et examine la possibilité de fournir ces logiciels aux petites institutions.

Conclusion

Les responsables de l'accès à l'information ont besoin d'une reconnaissance plus étendue de leur rôle au sein de leurs institutions et de plus de soutien de la part des organes centraux qui leur prodiguent des conseils en matière de politiques et de conseils juridiques. Une formation élargie, des outils mis à jour et des ressources adéquates entraîneraient des améliorations importantes dans tout le système.

La technologie pourrait contribuer à augmenter la sensibilisation du grand public à la Loi, et rendre plus simple l'exercice du droit d'accès par un nombre croissant de Canadiens.

Les ressources additionnelles qu'il faut consacrer à ces changements devraient être vues comme un bon investissement dans la relation entre les Canadiens et leur gouvernement.

---

[1] La version en direct d'*Info Source* se trouve à : http://infosource.gc.ca

[2] Dans certaines institutions le poste de Coordonnateur est occupé par un haut fonctionnaire pour qui les obligations afférentes à ce rôle ne sont qu'une partie de ses responsabilités globales. Ces coordonnateurs, dits coordonnateurs « en titre », n'exécutent pas les tâches quotidiennes de gestion du traitement des demandes, bien qu'ils puissent détenir le pouvoir délégué de prise de décision en matière d'accès. Les institutions ayant un « coordonnateur en titre » ont également un coordonnateur « fonctionnel » qui dirige le service d'accès à l'information au quotidien et qui fournit les conseils spécialisées à la gestion et à l'institution, mais qui n'a pas le pouvoir délégué de décider. Dans de nombreuses institutions, les coordonnateurs en titre et fonctionnels sont une seule et même personne. Dans le présent rapport, l'usage du terme « coordonnateur » réfère généralement aux personnes ayant la responsabilité de la gestion quotidienne du service d'accès.

[3] Dans un récent article (« *Is there a double standard on access to information?* Policy Options; May-June 2002), le professeur Alasdair Roberts décrit l'étude qu'il a faite de 2 120 demandes traitées par Développement des ressources humaines Canada en 1999-2001. Selon le professeur Roberts, cette étude révèle qu'on met plus de temps à traiter les demandes d'accès provenant des médias ou des partis politiques que les autres. Quoiqu'il soit difficile de tirer des conclusions à partir d'un petit échantillonnage des demandes adressées à une seule institution, cette étude vient renforcer le fait que, même s'il n'y a rien d'irrégulier à informer la haute direction et les services de communication d'une institution qu'une information sera divulguée incessamment qui risque de soulever des questions délicates auxquelles l'institution devra répondre, ce processus interne ne doit en aucune façon prolonger le délai de réponse à la demande. L'identité ou la profession du demandeur ne doivent affecter ni le délai, ni le contenu de la réponse à la demande.

Chapitre 8 – Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi

Les Canadiens vont continuer à vouloir obtenir de plus en plus d'information sur le fonctionnement du gouvernement et à vouloir s'impliquer dans la politique gouvernementale et le processus de décision. Il s'agit là d'une bonne chose, puisque les démocraties fonctionnent mieux lorsque leurs citoyens sont informés, intéressés et impliqués dans la vie publique. Ces besoins ne peuvent être tous satisfaits par le seul mécanisme de la *Loi sur l'accès à l'information*, dont ce n'est de toute façon, pas l'objectif.

L'article 2 de la Loi énonce clairement que la Loi

> ...vise à compléter et non à remplacer les modalités existantes d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès au type de renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

Cette disposition est au coeur même de la vision de l'accès à l'information véhiculée par la Loi.

Dans l'avenir, les besoins d'une société bien informée vont augmenter la pression pour que le gouvernement rende le plus d'information gouvernementale accessible au grand public par l'entremise de divers mécanismes.

Il faudra bien sûr toujours avoir un droit d'accès inscrit dans la Loi pour garantir l'accès des Canadiens aux documents qui exigent une pondération de l'intérêt public à la divulgation de l'information ou à sa protection.

En examinant le contexte plus large de la communication de l'information aux Canadiens, nous pouvons constater que les procédures formelles d'accès prévues dans la Loi comportent des limites structurelles :

- premièrement, elles exigent beaucoup de temps et de ressources;
- deuxièmement, elles ne permettent pas en général de replacer l'information fournie dans un contexte logique et compréhensible. Plusieurs requérants seront mieux servis par les sites Internet du gouvernement, où l'information est facilement accessible, organisée avec des liens aux domaines connexes et replacée dans son contexte;
- troisièmement, le processus d'accès à l'information n'est que rarement efficace dans le cadre de recherches qui exigent un accès systématique aux documents gouvernementaux « en tant que masses cohérentes de documents étroitement liés et fréquemment indivisibles ».[1]

Le gouvernement assume une certaine responsabilité en vue de s'assurer que la population a accès à l'information requise en vue d'une gouvernance et d'un apprentissage optimums. Cela est d'autant plus important que l'État détient la plus importante banque d'information dans la société et constitue souvent la seule source de données uniques très pertinentes pour comprendre notre environnement contemporain social et naturel. Par conséquent, cette information est essentielle pour permettre à la population une participation politique valable et utile.

Luc Juillet, Gilles Paquet
Rapport de recherche 1

Bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas — approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

Nos consultations ont fait ressortir qu'il y avait unanimité des intervenants quant à la nécessité de diffuser l'information gouvernementale de façon régulière par des canaux autres que la Loi.

Nous croyons qu'il devrait y avoir une stratégie globale à plusieurs volets de diffusion de l'information gouvernementale, qui viendrait s'ajouter au processus prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* : la diffusion active, la diffusion passive – dans les bibliothèques et les salles de lecture virtuelles –, la communication informelle, les mécanismes adaptés à la recherche et l'examen global des documents classifiés.

8-1 Le Groupe d'étude recommande que toutes les façons de fournir l'information au grand public (y compris l'accès en vertu de la Loi) soient examinées lors de la conception et de la mise en œuvre de tout nouveau programme ou activité du gouvernement.

Prendre conseil auprès du service d'accès pour mettre en place une stratégie pour communiquer au grand public de l'information au sujet d'un nouveau programme ou d'une nouvelle activité.

Au chapitre 7 nous avons fait état des façons de mieux utiliser la technologie pour aider les Canadiens à se prévaloir des droits conférés par la Loi. Nous sommes d'avis que le fait de diffuser l'information par d'autres canaux constitue une forme de service aux Canadiens qui devrait être mieux intégré à l'initiative de gouvernement en direct (GED), laquelle vise à fournir aux Canadiens des services gouvernementaux par voie électronique. Le Canada a récemment reçu des éloges pour son rôle de chef de file international dans ce domaine, et le gouvernement devrait tirer profit de cette réalisation pour améliorer ses mécanismes de diffusion de l'information aux Canadiens.

Au chapitre précédent, nous avons recommandé des améliorations au contenu du site Web du Gouvernement du Canada en ce qui a trait à l'accès à l'information en vertu de la Loi. Nous sommes également d'avis que ce site devrait fournir des indications plus claires pour le grand public sur les diverses façons d'avoir accès à l'information détenue par les institutions fédérales.

8-2 Le Groupe d'étude recommande que le site Internet du gouvernement du Canada contienne une explication des diverses façons par lesquelles on peut obtenir l'information gouvernementale.

Une démarche possible [] serait d'élaborer et de mettre en œuvre de façon rigoureuse à l'échelle de l'administration entière, un système de divulgation courante de l'information sans demande formelle d'accès. Un argument de principe en faveur de cette solution est qu'elle favorise la transparence et l'obligation de rendre compte. Mais elle constitue également une réponse efficace à la pénurie de ressources et aux retards conséquents qui se produisent dans de nombreuses administrations, car elle évite le recours aux processus en vertu de la loi d'accès qui sont potentiellement coûteux en argent et en temps. [Traduction]

David Loukidelis
Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique
Conférence FOIP 2000 – Edmonton, Alberta, 29 mai 2000

La diffusion active

Une masse d'information gouvernementale portant sur des sujets qui intéressent et préoccupent les Canadiens – comme la santé, l'emploi, les impôts et les préoccupations des consommateurs – est mise à la disposition du grand public par l'entremise de communiqués de presse, de sites Internet du gouvernement, de programmes formels de publication et de diverses autres façons. Nous sommes d'avis que les institutions fédérales pourraient en faire davantage pour repérer l'information qui intéresse le public en procédant à des analyses régulières et systématiques des demandes

présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi qu'en examinant de près les demandes informelles d'information, les commentaires et questions transmises via les sites Internet, et la correspondance. Lorsque qu'elle est identifiée, cette information pourrait être diffusée de façon régulière dans le cours normal des affaires.

La diffusion active permet de diffuser l'information au plus grand nombre, de la façon la plus efficace. Elle constitue le meilleur mode pour communiquer de l'information qui suscite de façon continue un large intérêt parmi le grand public et qui n'est pas de nature délicate; cependant elle exige du temps et des ressources, ainsi que le respect des normes gouvernementales pour l'affichage du contenu, des règles pour les publications gouvernementales et des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Il ne serait ni possible ni utile d'essayer de diffuser de façon active la très grande quantité d'information que détient le gouvernement.

La publication, pour sa part, vise à rendre l'information gouvernementale accessible à un public élargi. La liste des publications de la Bibliothèque nationale et le Programme des services de dépôt de Travaux publics et Services gouvernementaux font que les publications gouvernementales sont disponibles dans toutes les bibliothèques publiques.

Nous admettons toutefois que le gouvernement ne peut diffuser ou publier lui-même toute son information, à cause du coût prohibitif d'une telle démarche. C'est pourquoi certaines entreprises privées recueillent, organisent et revendent l'information obtenue de tous les niveaux de gouvernement et qui autrement n'aurait pas été mise dans le domaine public.

Les partenariats avec le secteur privé permettent une diffusion plus large aux Canadiens de l'information gouvernementale que ce ne serait le cas autrement. Nous croyons que cette approche ne doit pas remplacer la publication par une institution fédérale lorsque le grand public doit être informé. Elle peut toutefois être toute désignée pour les catégories d'information gouvernementale qui intéressent des publics précis, mais restreints (p. ex., les documents de recherche scientifique et technique). Le rôle du gouvernement dans ces partenariats devrait être d'assurer que l'information est assez largement disponible aux intéressés, et qu'on tient compte des facteurs de coût, de support et de bilinguisme.

8-3 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales inventorient plus systématiquement l'information qui est d'intérêt pour le public et qu'elles développent les moyens de la diffuser de façon active. Ces moyens devraient comprendre des programmes de publication, l'utilisation de sites Web et des ententes spécifiques ou des partenariats avec le secteur privé, lorsque cette pratique est appropriée.

✓

Analyse annuelle des demandes d'accès à l'information demandée pour établir quels renseignements devraient faire l'objet d'une diffusion active.

Les journalistes mentionnent que plus de renseignements divers devraient être divulgués, en utilisant davantage de voies de communication. Ils citent notamment les catégories suivantes :

i. l'information concernant les raisons et les moyens envisagés par le gouvernement en matière d'élaboration de politiques et de planification; la raison d'être des projets de loi déposés devant la Chambre

ii. l'information concernant les options envisagées par le gouvernement avant d'adopter une décision ou de mettre en œuvre une politique

iii. les documents de travail, de référence et d'orientation.

Paul Attallah, Heather Pyman
Rapport de recherche 8

✓

Lorsque le ministère de l'Environnement prit connaissance du nombre croissant de demandes visant les niveaux de mercure dans les poissons, il se mit à afficher des avis de consommation de poisson sur son site Web.

La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelles

Dans le grand ensemble des documents gouvernementaux, on trouve de l'information qui n'intéresse pas le grand public, alors qu'elle est très intéressante pour des groupes de spécialistes. Les institutions devraient trouver des modes de communication de cette information qui soient à la fois efficients, accessibles et réalistes. Il arrive souvent que la solution consiste à en assurer la diffusion passive. Ceci suppose que le titre du document, ou un résumé, se trouve dans un index ou un catalogue déposé dans un endroit public, et qu'une personne intéressée peut consulter en personne ou en direct. Les intéressés pourraient alors obtenir les documents ainsi repérés dont ils ont besoin sans avoir à présenter une demande en vertu de la Loi. La technologie permet maintenant aux institutions d'afficher dans une « salle de lecture virtuelle » de leur site Web les indices ou listes des documents disponibles et de donner accès aux documents électroniques sur demande.

Le paragraphe 71(1) de la Loi porte que les institutions fédérales doivent fournir des installations où le public peut consulter les manuels dont se servent les fonctionnaires. Les institutions peuvent mettre à la disposition du public la liste des documents qui ont été divulgués en vertu de la Loi. La liste de ces documents peut être disponible dans une salle de lecture d'un ministère (ou en direct[2]). On peut utiliser une approche semblable pour d'autres formes d'information n'ayant pas un caractère délicat. À titre d'exemple, on peut citer le fait que des ministères qui reçoivent régulièrement des demandes au sujet des offres permanentes en cours, ont recours à la diffusion passive en plaçant l'information dans la bibliothèque du ministère ou dans une salle de lecture.

Comme dans le cas de la diffusion active, une analyse des demandes d'accès à l'information et des autres demandes d'information peut être utile lorsqu'un ministère veut déceler l'information qui intéresse des groupes plus restreints d'usagers ou des publics plus ciblés, et qui peut faire l'objet d'une diffusion passive par l'entremise des bibliothèques ou des salles de lecture, qu'elles soient virtuelles ou situées dans des emplacements physiques. Nous reconnaissons que la généralisation de cette approche exigerait qu'on trouve une façon de respecter les exigences de la *Loi sur les langues officielles*.

8-4 Le Groupe d'étude recommande que, chaque fois qu'on constate un besoin ou un intérêt et que l'information en cause n'a pas un caractère délicat, les institutions fédérales offrent à la consultation du public le plus d'information possible sous forme de copies papier ou par l'entremise de moyens électroniques.

✓

Les ministères qui reçoivent régulièrement des demandes d'accès visant les nouvelles offres permanentes déposent l'information à la bibliothèque ou salle de lecture du ministère plutôt que d'en faire l'objet de demandes formelles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

[L]a divulgation courante et sans formalités vise également à assurer l'apprentissage social et une gouvernance efficace dans la nouvelle société d'information. Cette mesure est plus qu'une exigence de responsabilisation; elle résulte du fait que nous comprenons adéquatement la valeur de l'information en tant que bien public et en tant que ressource essentielle à la création de la valeur dans l'économie du savoir ainsi qu'à la prestation du niveau requis d'information pour que les citoyens puissent assumer leur rôle en matière de gouvernance. [...] Un vaste accès à l'information du gouvernement est également une condition préalable à des politiques publiques mieux adaptées et plus efficaces.

Luc Juillet, Gilles Paquet
Rapport de recherche 1

La communication sans formalités

Le public devrait avoir accès facilement à tous les documents qui présentent peu de probabilité qu'ils contiennent de l'information à caractère délicat devant être protégée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur les renseignements personnels*. Cette information devrait être divulguée de façon régulière et sans formalités par les fonctionnaires du programme ou par le service d'AI. Toutefois, les fonctionnaires hésitent souvent à communiquer des documents, par crainte d'une erreur ou d'une divulgation inappropriée. Les ministères pourraient régler ce problème en établissant des protocoles en règle autorisant la divulgation sans formalités de l'information, et en identifiant les documents qui peuvent en faire l'objet. Cette démarche rassurerait les employés et encouragerait la saine pratique d'une divulgation régulière au public de l'information n'ayant pas un caractère délicat.

8-5 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales :

- **communiquent de façon régulière l'information sans avoir recours à la Loi, chaque fois que le risque est peu élevé que les documents contiennent de l'information de nature délicate devant être protégée contre la divulgation; et**
- **établissent des protocoles permettant d'identifier l'information susceptible de communication sans formalités.**

La portion enregistrée de demandes d'accès traitées sans formalités est en décroissance, passant de 5,7 pour cent en 1995-1996 à 1,9 pour cent en 2000-2001.

Santé Canada fournit sur demande et sans formalités l'information sur les réactions négatives à certains médicaments

Pour bien informer le Parlement et les Canadiens sur les moyens utilisés pour fournir l'information au public, une description détaillée de leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive devrait faire partie du rapport annuel des institutions au Parlement sur l'accès et être affichée sur leurs sites Web.

8-6 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales décrivent leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive dans les rapports annuels qu'elles déposent au Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que sur leurs sites Web.

[L]a perception [est] que le mécanisme d'accès à l'information, loin d'aider les travaux de recherche, aurait pour effet de dissuader les chercheurs, en raison du temps exigé, de l'incertitude concernant les résultats et, dans certains cas, des coûts connexes.

Wesley Wark
Rapport de recherche 20

Les processus spéciaux de divulgation pour chercheurs

Afin d'appuyer la recherche systématique et l'avancement des connaissances, plusieurs institutions fédérales ont mis en place des processus parallèles à la Loi afin de fournir un accès plus efficace aux chercheurs. On peut citer en exemple les arrangements en matière de recherche sur les revendications territoriales des Autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, sur la politique étrangère du Canada au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, sur la

politique de défense au ministère de la Défense nationale, sur les décisions gouvernementales et les documents du Cabinet au Bureau du Conseil privé, ainsi que sur une grande quantité de sujets traités dans les documents historiques détenus par les Archives nationales. Ces processus parallèles sont généralement assortis de conditions, comme l'exigence d'obtenir une habilitation de sécurité, ou d'avoir un statut reconnu comme chercheur, ou de signer une entente de non-divulgation de l'information protégée, comme les renseignements personnels ou les documents confidentiels d'un autre gouvernement. Pour les chercheurs, les avantages de ce système sont un coût peu élevé, des procédures d'accès moins lourdes et l'accès à un ensemble vaste et cohérent de documents sans avoir à attendre que le ministère en cause ne procède à un examen ligne par ligne.

[E]nviron 90 pour cent des demandes d'accès en provenance de chercheurs autochtones sont maintenant traitées « sans formalités », conformément aux lignes directrices énoncées dans le dépliant « Recherche sur les revendications autochtones – Lignes directrices sur l'accès sans formalité aux dossiers ».

H. Foster, C. Parker, M. Rankin et M. Stevenson
Rapport de recherche 21

8-7 Le Groupe d'étude recommande que, lorsqu'il y a une demande régulière et continue d'accès de la part de chercheurs, les institutions fédérales mettent sur pied des processus parallèles à la *Loi sur l'accès à l'information* pour faciliter l'accès à des ensembles importants de dossiers, s'inspirant des pratiques établies dans plusieurs ministères.

Revue en bloc systématique après 30 ans

Les intervenants, et notamment les historiens, ont maintes fois réitéré au Groupe d'étude que certains documents relatifs à l'histoire contemporaine du Canada sont maintenant plus difficiles à obtenir qu'avant l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ils ont identifié deux facteurs qui contribuent à cette situation. Le premier est que certaines exemptions ne comportent aucune limite de temps et, par conséquent, qu'elles semblent établies « pour toujours ». Le second est que l'examen ligne par ligne des documents prévus à la Loi exige des ressources importantes et beaucoup de temps, et qu'on ne peut y procéder sur de grands ensembles de documents. Ces intervenants recommandent que la « règle de 30 ans » qui existait préalablement à l'adoption de la Loi soit rétablie. En vertu de cette règle, tous les documents gouvernementaux étaient divulgués 30 ans après leur création (sauf s'ils tombaient dans des catégories protégées). Trois mémoires en provenance du grand public ont recommandé qu'on incorpore dans la Loi une telle disposition sur le « passage du temps ».

Avec le temps, les archives deviennent la mémoire institutionnelle du gouvernement – une mémoire qui nous a été transmise, que nous enrichissons et que nous transmettons aux générations futures. [Traduction]

Ian Wilson,
archiviste national du Canada,
You Must Remember This;
Présentation aux Tables rondes,
Institut sur la gouvernance,
mars 1999

Le Groupe d'étude se range à l'avis voulant qu'aucun document ne devrait être exempté de la divulgation « pour toujours », et qu'il est nécessaire d'adopter un mécanisme déclenchant la divulgation des documents qui n'ont plus de caractère délicat. En examinant cette question, nous sommes toutefois arrivés à la conclusion qu'une règle portant sur la divulgation automatique des documents gouvernementaux après une période donnée ne donnerait pas le résultat escompté. Par exemple, certaines des exemptions contiennent des critères pour évaluer le préjudice probable, qui

La *Loi sur l'accès à l'information* était censée permettre d'ouvrir des documents de moins de 30 ans mais elle imposait une série de conditions ayant trait, notamment, à la sécurité nationale et aux relations fédérales-provinciales. À l'époque, on nous avait dit qu'aucun document ouvert ne serait refermé, mais cette assurance s'est révélée fausse.

Mémoire au Groupe d'étude

devrait résulter en une divulgation des documents bien avant 30 ans. L'insertion dans la Loi d'une règle de 30 ans pourrait très bien faire qu'ils seraient divulgués encore plus tard que dans la situation actuelle.

D'autres exceptions ont pour objectif de protéger l'information qui conserve son caractère délicat pendant beaucoup plus longtemps. Dans de tels cas, la divulgation pourrait porter préjudice à l'intérêt national ou à celui de certaines personnes, même après 30 ans.

Les questions de sécurité nationale, de défense, de relations internationales, d'enquêtes criminelles, d'application de la loi, de secrets industriels, de renseignements personnels, de renseignements obtenus d'un autre pays sous le sceau de la confidentialité, ainsi que les interdictions fondées sur d'autres lois doivent être prises en compte avant la divulgation d'informations provenant de ces catégories de documents, quelle que soit la période écoulée. Par contre, il est dans l'intérêt public que l'on établisse un mécanisme efficace permettant la plus grande divulgation possible d'anciens documents dont l'aspect délicat s'est amenuisé avec le temps, l'objectif étant d'élargir le champ de la recherche et de favoriser la création d'un savoir cohérent au niveau du grand public. Un tel mécanisme tiendrait compte du fait que certaines des exemptions doivent continuer à s'appliquer pendant très longtemps.

Étant donné la masse de documents visés par les recherches, un examen page par page serait d'un coût prohibitif. Nous croyons donc qu'il est nécessaire d'adopter un processus d'examen en bloc menant à la divulgation des documents historiques. Les décisions quant à la divulgation de ces documents devraient être fondées à la fois sur une bonne compréhension du contexte historique des événements et sur une gestion du risque « éclairée ». Ceci veut dire que le processus d'examen en bloc devrait faire appel à l'expertise des ministères dans leur domaine. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fait appel à des agents du service extérieur à la retraite pour un examen de la sorte en rapport avec les demandes d'accès à l'information. On devrait considérer l'utilisation de pratiques de cette nature pour l'examen en bloc des dossiers en vue de leur déclassification. Dans certaines circonstances, il pourrait être indiqué que les grands projets de recherche assument les coûts de ces experts embauchés par les institutions pour la déclassification des documents visés. L'examen impliquerait une évaluation globale de dossiers en groupes systématiques et l'utilisation de méthodes appropriées d'échantillonnage.[3]

Nous notons que l'information recueillie par le gouvernement dans le cadre d'initiatives de coopération nationale ou internationale exigera des consultations bilatérales ou multilatérales avant qu'on puisse les divulguer.

À quel moment y a-t-il lieu d'utiliser l'examen en bloc? Le choix donnant ouverture à ce processus a, bien sûr, un côté arbitraire. Le Canada pourrait conserver la période traditionnelle de 30 ans, suivant ainsi le

La Loi sur l'accès à l'information a eu pour effet de paralyser complètement tout processus systématique de déclassification et de communication de documents historiques dans le secteur de la sécurité et du renseignement.

Wesley Wark
Rapport de recherche 20

Le State Department des États-Unis engage comme contractuels des agents du service extérieur à la retraite pour faire l'examen des dossiers aux fins de la déclassification et de la Freedom of Information Act. Ces personnes ont la mémoire corporative nécessaire à la compréhension du contexte de l'information et leur statut de contractuel donne une marge de manoeuvre quant à la quantité de ressources et aux connaissances spécialisées par sujet que chaque situation exige.

Le processus utilisé par le personnel international de l'OTAN pour déclassifier les documents semble bien fonctionner, puisqu'il a permis la divulgation d'un grand nombre de documents.

modèle du R.-U., ou alors adopter la période de 25 ans que l'on utilise présentement aux États-Unis et que l'on songe à adopter en France. Quelle que soit la période choisie, il serait important de s'assurer qu'elle n'est pas interprétée à tort comme la période minimale durant laquelle les documents sont protégés.

Selon nous, les Archives nationales sont l'institution la mieux placée pour jouer le rôle principal au nom du gouvernement dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques, tant pour les documents dont elles ont la garde que pour les documents qui ont plus de 30 ans et qui sont toujours conservés par les ministères gouvernementaux dont ils relèvent.

Il est clair que tout mécanisme d'examen en bloc des documents, même très efficace, exigera des ressources plus importantes que celles qui sont disponibles maintenant. Nous considérons toutefois qu'il s'agit d'un investissement largement compensé par une meilleure compréhension de notre histoire.

8-8 Le Groupe d'étude recommande que les Archives nationales jouent le rôle principal dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques.

Conclusion

La *Loi sur l'accès à l'information* ne peut répondre à tous les besoins d'information des Canadiens, et tel n'était pas son objectif. Les institutions fédérales doivent être encouragées à adopter des stratégies permettant de divulguer un maximum d'information gouvernementale sans avoir recours à la Loi. L'adoption d'une stratégie globale pour la communication de l'information gouvernementale au grand public et l'utilisation d'excellentes capacités de communication électronique du gouvernement, deux recommandations de ce chapitre, permettraient de rendre plus d'information utile disponible aux Canadiens et, par conséquent, de diminuer considérablement la pression exercée sur le régime d'accès à l'information.

---

[1] Le professeur Wesley Wark, dans « La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement ». Rapport de recherche 20

[2] Pour une discussion plus détaillée de cette question, voir le chapitre 7.

[3] Ces « méthodes d'échantillonnage » supposent que, selon les sujets couverts par les documents, un certain nombre de dossiers seraient choisis parmi les diverses catégories pour être soumis à un examen détaillé, afin de déterminer s'ils contiennent de l'information qui devrait continuer à être protégée.

Chapitre 9 – Remédier au déficit de la gestion de l'information

La capacité du gouvernement de fournir de l'information aux Canadiens – par quelque mécanisme que ce soit – ne peut être améliorée sans une saine gestion de son information. Cela comprend la création, la classification et le classement des documents de façon à permettre leur extraction facile et leur examen pour fins d'élimination ou d'archivage, le cas échéant. Une saine gestion de l'information est indispensable à la création et la tenue de dossiers fiables qui appuient efficacement la prise de décision, la prestation de services et de programmes, l'obligation de rendre compte, les actes de droit et la conservation de la mémoire nationale.

Ce point est réitéré par le Commissaire à l'information et l'Archiviste national, renforcé par plusieurs des participants à nos consultations, tant fonctionnaires qu'utilisateurs, et se retrouve dans bon nombre des mémoires que nous avons reçus du public. On convient aussi généralement que la gestion de l'information au gouvernement fédéral, et dans toutes les administrations publiques que nous avons étudiées, est en crise. Les raisons qui expliquent cet état de fait se ressemblent de façon frappante.

Tout le système sous-tendant la *Loi sur l'accès à l'information* repose sur le fait que des documents sont créés, bien répertoriés et classés, faciles à extraire, archivés comme il se doit et évalués minutieusement avant leur destruction, de manière à éviter la perte de renseignements précieux.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 1999-2000

Comment cela s'est-il produit ?

Selon nous, plusieurs facteurs ont contribué à cet état de fait :

- l'informatisation du milieu de travail a suscité une augmentation significative de l'information, notamment sous forme électronique;
- le passage d'un système de dossiers sur papier à des dossiers électroniques pose un défi de taille, et donne souvent lieu à une moins bonne gestion des dossiers sur papier, avant même qu'un système de gestion des dossiers électroniques ne soit mis en place;
- au cours des années 1990, les coûts de la gestion de l'information et des activités de documentation étaient perçus comme des « frais généraux administratifs », ce qui rendait la fonction de gestion de l'information extrêmement vulnérable lors de coupures budgétaires;
- avec la multiplication rapide des ordinateurs personnels, chaque fonctionnaire doit dorénavant gérer l'information qu'il génère ou qu'il obtient, sans que cette responsabilité lui ait été confiée de façon explicite et sans recevoir de formation ou de soutien adéquat; et
- la réduction des ressources a donné lieu à une diminution du rôle de leadership central; le Secrétariat du Conseil du Trésor a délégué des responsabilités additionnelles aux ministères et organismes; en même temps le Secrétariat et les Archives nationales ont diminué de façon

radicale leurs fonctions de surveillance de la gestion de l'information à l'échelle du gouvernement tout comme leurs fonctions de formation et d'orientation.

Ces facteurs ont donné lieu à un important déficit de la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale.

Ce « déficit de gestion de l'information » au gouvernement constitue un handicap sérieux lorsque les ministères doivent fournir un accès approprié aux documents relevant d'eux. En général, les documents écrits sont moins bien organisés qu'autrefois, et on ne dispose pas encore d'une approche efficace à la gestion des documents électroniques. La Société historique du Canada, l'Association of Canadian Archivists, la Canadian Library Association et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada ont tous réclamé une action rapide dans ce secteur, à la fois pour améliorer l'accès à l'information et pour assurer la préservation à long terme des documents historiques de valeur. Les fonctionnaires eux-mêmes ont fait remarquer qu'ils n'ont pas l'appui, la formation, les conseils et les outils dont ils ont besoin pour documenter correctement leurs activités et gérer les documents qu'ils génèrent ou détiennent.

La gestion de l'information a toujours posé problème. À en juger par les résultats obtenus lors de cette étude, il ne semble pas que la promulgation de la LAI, en 1983, ait influencé la façon dont les dossiers ont été créés et gérés.

Archives Nationales
Rapport de recherche 9

D'aucuns sont d'avis que l'adoption même de la *Loi sur l'accès à l'information* a contribué au déclin de la gestion de l'information, car elle aurait incité les fonctionnaires à être plus circonspects en matière de l'information qu'ils consignent. Cependant, une étude menée en 2000[1] par les Archives nationales sur un échantillon représentatif de documents créés avant et après l'entrée en vigueur le la Loi n'a trouvé aucune preuve à l'effet que la Loi a eu une incidence sur la création et la gestion de documents. L'étude a conclu que d'autres facteurs, tels ceux que nous avons déjà cités, ont vraisemblablement eu une incidence plus importante. Une étude menée par le Commissaire à l'information de l'Irlande en 2001 en est venue aux mêmes conclusions. Dans la mesure où de nombreux facteurs qui ont contribué au déclin de gestion de l'information sont concomitants, il est difficile de prouver que la Loi a eu, ou non, un effet marqué sur ce déclin au cours des vingt dernières années. Il se peut que des fonctionnaires nerveux ayant la Loi à l'esprit ont omis de documenter des dossiers. Mais la pauvreté de certains dossiers s'explique mieux par des lacunes de formation quant aux principes de la gestion de l'information et des questions pratiques de gestion des dossiers dans un nouvel environnement de documents électroniques.

Une stratégie de gestion de l'information

Présentement, la gestion de l'information au gouvernement fédéral est régie par un certain nombre de lois et de politiques, notamment : la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, la *Loi sur la Bibliothèque nationale*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Politique sur la gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, la *Politique sur la sécurité* et la *Politique sur les communications*, ainsi que par les politiques portant sur l'accès à l'information et

sur la protection des renseignements personnels et des données. Ces lois et politiques sont gérées par plusieurs institutions et, en général, les fonctionnaires ne les connaissent pas.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Archives nationales œuvrent déjà de concert pour trouver des réponses à un certain nombre de questions relatives à la gestion de l'information. Le rapport conjoint du Conseil du Trésor/Archives nationales, « *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation* » (juin 2000), présente bon nombre de recommandations pour la réforme et le renforcement du système de gestion des documents gouvernementaux. La révision en cours de la *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* arrive à son terme, et un *Cadre de gestion de l'information*[2] a récemment été publié pour fournir aux fonctionnaires des consignes complètes en matière de gestion de l'information. On reconnaît également le besoin de reconstituer un groupe de spécialistes en gestion de l'information au sein de l'administration fédérale.

L'information fait partie intégrante des activités du gouvernement et elle est la pierre angulaire de la reddition de comptes du gouvernement. Elle doit être gérée comme une ressource opérationnelle stratégique du tout début du cycle de planification des activités et pendant l'élaboration de solutions, leur mise en œuvre, l'exécution quotidienne et les évaluations.

Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002

Il s'agit là d'initiatives qui vont dans le bon sens. Cependant le gouvernement n'a toujours pas de stratégie intégrée et globale en vue de l'établissement d'une infrastructure de gestion de l'information solide, comportant les politiques, les normes, les pratiques, les systèmes et les ressources humaines requises. Selon nous, il y a un besoin urgent d'une telle approche, coordonnée et globale, à l'échelle du gouvernement, pour relever le défi de la gestion de l'information et pour fournir le leadership et la coordination des activités des institutions ayant des responsabilités importantes dans le domaine de la gestion de l'information. Cette approche devrait définir les rôles complémentaires des organismes de première ligne dans ce domaine (le Secrétariat du Conseil du Trésor, les Archives nationales et la Bibliothèque nationale) et des autres institutions fédérales. Finalement, elle doit aussi créer des mécanismes de coopération entre les divers intervenants pour assurer que les questions de gestion de l'information soient examinées de façon globale et intégrée.

Si l'information n'est pas bien gérée et protégée, il peut en résulter des problèmes administratifs, une reddition de comptes réduite. Cela peut entraîner des conséquences d'ordre juridique, financier et politique et une diminution de la confiance du public envers le gouvernement. [Traduction]

Ian Wilson
archiviste national du Canada;
Technology and the Citizen: The Role of Archives; Information Highways 2000 Conference, mars 2000

Bien qu'une stratégie intégrée de gestion de l'information doive porter principalement sur la création d'un système pour l'avenir, dans lequel la documentation sera électronique, nous croyons qu'il y a aussi un besoin d'action curative immédiate pour redresser les incidences du déficit en gestion de l'information de la dernière décennie. Par exemple, des accords de coopération entre les Archives nationales et les diverses institutions fédérales pourraient permettre à ces dernières d'amener leur gestion opérationnelle de l'information gouvernementale de base (y compris le courriel) à un niveau acceptable. L'élaboration et la mise en œuvre de régimes fonctionnels de classification des documents, qui relieraient la structure de classification des documents de chaque organisme à ses activités (par opposition à la structure actuelle de classement par sujet), aiderait considérablement les fonctionnaires qui doivent présentement classer leurs propres documents dans un environnement électronique.

Des partenariats semblables entre les institutions et la Bibliothèque nationale pourraient aider les institutions à assurer la conservation et l'accessibilité de leurs publications (y compris les documents affichés sur le Web) pour l'avenir, par l'entremise de mécanismes tels que le Programme des services de dépôt. De tels efforts viendront aider les institutions fédérales à mieux gérer les documents existants et à faire la transition du papier à l'électronique.

9-1 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'une stratégie intégrée et globale soit définie pour redresser la crise actuelle en gestion de l'information;**
- **qu'un plan d'action à court terme soit mis en place pour traiter les besoins les plus urgents de même qu'un plan d'action à plus long terme pour créer une base de compétences et une structure pour l'avenir;**
- **que cette stratégie comprenne l'établissement d'ententes de coopération entre les organismes de première ligne en gestion de l'information (Secrétariat du Conseil du Trésor, Archives nationales et Bibliothèque nationale) et les autres institutions fédérales.**

La classification de sécurité et la gestion de l'information

Tous les systèmes de gestion de l'information comprennent des mécanismes de classification de sécurité des documents. La *Politique gouvernementale en matière de sécurité* présentement en vigueur a été élaborée au même moment que la *Loi sur l'accès à l'information*, et un soin délibéré a présidé au libellé des dispositions en matière de classification de sécurité des documents pour qu'il reflète fidèlement le libellé des dispositions d'exclusion et d'exemption de la Loi. Ainsi, les fonctionnaires pourraient tenir compte de la sécurité des documents lors de leur création et indiquer, pour chaque document, le genre d'information devant être protégé ainsi que la durée probable de cette protection. Nos discussions avec les fonctionnaires font ressortir clairement qu'à l'exception de ceux qui travaillent de façon régulière avec l'information de la nature la plus délicate, peu de fonctionnaires comprennent clairement la classification de sécurité des documents et encore moins d'entre eux comprennent le rapport avec la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet état de fait entraîne une classification de sécurité des documents incertaine et souvent imprécise.

Une identification rapide des documents pouvant être divulgués est critique pour élargir l'accès, notamment dans le cas des documents électroniques [ ] Bien que l'on reconnaisse que toutes les décisions d'accès ne peuvent être prises au moment de la création, l'identification de métadonnées peut aider au regroupement des documents en catégories et appuyer les processus décisionnels ultérieurs. [Traduction]

Commission de réforme du droit de l'Australie, Rapport 85

L'examen des documents pour fins de divulgation, que ce soit en vertu de la Loi ou pour d'autres raisons comme l'examen en bloc des dossiers historiques, se ferait d'autant plus aisément si les auteurs des documents indiquaient de façon routinière mais précise la classification ou la désignation de sécurité du document. La désignation pourrait inclure une description du genre d'information qui y figure et qui pourrait faire l'objet de l'application d'une exemption en vertu de la Loi (par ex. renseignements

personnels, renseignements obtenus d'un autre pays sous le sceau de la confidentialité), ainsi que de la période appropriée de protection du document. L'élaboration d'un système de gestion électronique des documents, avec la classification de sécurité y figurant comme champ obligatoire pour chaque document, serait d'un secours certain. Le fichier d'aide du logiciel devrait comprendre des consignes sur l'application rationnelle de la classification de sécurité.

L'auteur d'un document est normalement la personne la mieux placée pour décider de la classification de sécurité convenable, à condition d'avoir la formation et l'aide appropriées. Les personnes qui examinent les documents aux fins de la divulgation devraient pouvoir faire confiance à l'évaluation de l'auteur en ce qui a trait à la nécessité de procéder à un examen ligne par ligne et à la présence dans le document d'information de nature délicate. Cela aurait une application importante pour la grande majorité des documents du gouvernement qui ne sont pas classifiés, n'exigent aucune protection et qu'on pourrait divulguer sans aucune formalité.

On doit également reconnaître que la protection requise peut changer énormément avec le passage du temps. Ainsi, une information de nature très délicate au moment de la création du document peut ne plus l'être lors d'une demande ultérieure d'accès à l'information. Par conséquent, le statut d'un document devrait être réévalué au moment d'une demande d'accès, même s'il a subi une évaluation de classification antérieure. Toute cote de sécurité assignée au document lors de sa création, par exemple « protégé », ne devrait pas être considérée comme ayant un effet déterminant pour les décisions d'accès à l'information.

L'efficacité des mécanismes discutés au chapitre 8 pour donner un meilleur accès à l'information sans avoir recours à la Loi dépend largement de la fiabilité de la classification attribuée aux documents par leurs auteurs. Si on veut que les auteurs attribuent une classification de sécurité appropriée aux documents qu'ils créent, il faudra qu'on leur donne de la formation en gestion de l'information, couvrant tant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* que l'application de la *Politique gouvernementale en matière de sécurité*.

9-2 Le Groupe d'étude recommande :

- **que soit élaboré un programme de formation intégrée sur la gestion de l'information et l'accès à l'information, comprenant la sauvegarde, la classification et la désignation de l'information en conformité avec la politique gouvernementale en matière de sécurité;**
- **que la classification de sécurité figure comme élément des systèmes de gestion électronique des documents;**
- **que les gestionnaires de la fonction publique assurent, dans leurs unités, la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de classification des documents et d'évaluation réaliste de la nature délicate de l'information.**

La responsabilité pour la gestion de l'information

Toutes les personnes qui travaillent pour le [gouvernement du Canada] utilisent l'information dans l'exercice de leurs fonctions et elles ont une responsabilité et des obligations à l'égard de la gestion de l'information.

Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002

Présentement, il n'y a pas de structure de responsabilité en place pour la gestion de l'information qui soit aussi efficace que les structures de responsabilité existantes pour la gestion des ressources financières et humaines. Il est difficile d'imaginer que les changements nécessaires à la gestion de l'information, qui doivent rejoindre chaque employé, soient effectivement mis en œuvre en l'absence d'une telle structure. Les agences centrales doivent fournir les outils et les conseils qui rendront possible une gestion efficace de l'information, mais c'est à chaque institution fédérale que revient la responsabilité d'assurer une bonne gestion de l'information qu'elle détient, comme elles le font actuellement pour leurs autres ressources clés.

Dans chacune des institutions, le sous-ministre (ou son homologue) doit être explicitement tenu comptable de la gestion de l'information et de la supervision de cette activité dans son organisation. Cette responsabilité devrait se refléter dans les contrats de responsabilité des gestionnaires supérieurs et dans l'évaluation de tous les gestionnaires. Les contrôles nécessaires à cette activité exigeront des outils appropriés de vérification et d'évaluation, qui devront être développés dans le cadre de la stratégie générale de gestion de l'information du gouvernement.

Les institutions devraient pouvoir démontrer qu'une recherche complète des dossiers a été effectuée.

John Reid
Commissaire à l'information
Présentation au Comité consultatif externe, juin 2001

Pour le gouvernement dans son ensemble, il faudrait implanter un cadre de vérification et de suivi régulier de l'efficacité de la gestion de l'information. Cette activité devrait être assurée par les Archives nationales, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.

9-3 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'on institue et mette en œuvre dans les institutions fédérales, une structure de responsabilité efficace pour la gestion de l'information, y compris les outils nécessaires pour la vérification et l'évaluation;**
- **qu'un cadre rénové pour la vérification de la gestion de l'information soit établi à l'échelle du gouvernement et mis en œuvre par les Archives nationales, en coopération avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.**

L'appui aux fonctionnaires

Dans le cadre de son travail, le Groupe d'étude a pris clairement conscience du fait que les fonctionnaires ne savent pas exactement quand et comment documenter ce qu'ils font, ni comment gérer ou éliminer correctement des documents. Un accès efficace à l'information et une bonne gestion des documents exigent que les fonctionnaires comprennent exactement ce qu'on attend d'eux.

Il est fondamental que tous les fonctionnaires connaissent leurs responsabilités en matière de gestion de l'information depuis la création d'une documentation adéquate jusqu'à l'aliénation finale des documents; qu'ils reçoivent une formation dans l'utilisation des outils de gestion de l'information qui leur permettra de s'acquitter de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude est d'avis que la documentation adéquate des activités est une caractéristique importante d'une fonction publique professionnelle. Au sein d'un cadre général de gestion de l'information, les institutions fédérales devraient établir leurs propres normes de documentation de leurs activités, en se fondant sur une analyse de leurs besoins.

Chaque fonctionnaire devrait savoir qu'il a le devoir de créer et de gérer des documents portant sur les décisions d'orientation et sur les activités opérationnelles, d'attribuer une classification aux documents pour fins de sécurité et de classement, ainsi que d'en disposer de façon correcte lorsqu'ils ne sont plus utiles dans les activités courantes, y compris le transfert des documents historiques importants aux Archives nationales.

La prolifération des communications par courriel présente une difficulté particulière. Ici, comme dans tous les autres ressorts que nous avons consultés, beaucoup de fonctionnaires ne savent pas exactement comment ils doivent gérer leurs courriels et en disposer. Les fonctionnaires doivent être sensibilisés au fait que les messages qu'ils envoient ou reçoivent par courriel sont des documents gouvernementaux et qu'ils sont couverts par la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. Ils doivent donc être gérés et éliminés de la même façon que n'importe quel autre document gouvernemental. Il est toutefois beaucoup plus probable qu'un message courriel soit un document éphémère que d'autres documents du gouvernement.

Les documents éphémères sont définis par les Archives nationales comme étant des : « dossiers dont l'existence est limitée dans le temps par le besoin de mener à bien une mesure courante routinière ou de préparer un dossier subséquent [et] ne comprenant pas les dossiers utilisés par les institutions du gouvernement ou un ministre pour contrôler, appuyer ou documenter la prestation de programmes, pour exécuter les opérations, pour prendre des décisions ou pour rendre compte des activités du gouvernement. » Les documents éphémères peuvent être éliminés dès qu'ils ne sont plus requis pour les fins pour lesquelles ils ont été créés (à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*). Ainsi par exemple, un bordereau d'appel téléphonique peut être jeté à la corbeille une fois l'appel retourné, et les notes manuscrites prises lors d'une réunion peuvent être détruites une fois l'information consignée au dossier pertinent.

Les fonctionnaires ont des préoccupations face aux règles régissant l'élimination des dossiers, surtout depuis l'ajout, en 1999, de l'article 67.1 de la Loi, qui constitue en infraction le fait de détruire un document dans

> [O]n peut invoquer un grand nombre de raisons de politique publique valables pour créer et conserver des documents, mais il arrive qu'on en fasse abstraction ou qu'elles soient difficiles à mettre en pratique. Les communications internes sont de plus en plus faciles au gouvernement, grâce à des outils tels que le courrier électronique, la messagerie vocale, le télécopieur et autres. Certaines décisions et directives importantes sont communiquées oralement et ne donnent lieu à aucune documentation. [Traduction]
>
> Ian Wilson, archiviste national du Canada, Presentation à la 3e Conférence annuelle de l'accès à l'information Ottawa, novembre 2001.

l'intention d'entraver le droit d'accès prévu dans la Loi. Il faut toutefois clarifier que l'élimination continuelle des documents provisoires est une saine pratique de gestion des documents, qui permet une gestion plus efficace de l'information et un traitement plus efficace des demandes d'accès à l'information. L'élimination systématique des documents éphémères menée dans le cadre d'un programme bien structuré de gestion des documents ne devrait pas donner lieu à une accusation d'infraction en vertu de l'article 67.1 de la Loi.

Il faudra des mesures fournissant aux fonctionnaires les connaissances et compétences dont ils ont besoin pour bien gérer l'information publique. Au fur et à mesure que les nouvelles politiques, cadres et lignes directrices deviendront disponibles, il y a lieu de les diffuser de façon active à tous les fonctionnaires.

Tous les employés devraient avoir accès à de la formation et des conseils dans ce domaine sur une base continue. Quant aux nouvelles recrues qui entrent en service à la fonction publique, il y a lieu d'inclure dans leur orientation et formation initiales les notions de base sur la gestion de l'information et sur les principes de l'accès à l'information.

Afin de consolider les connaissances acquises lors de l'orientation et de la formation, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait produire un court guide pratique portant sur les éléments clés de la législation sur l'information, ainsi que des politiques et normes applicables.

Le gouvernement de l'Ontario fournit à ses employés un tapis de souris sur lequel figurent des consignes en matière de gestion de l'information.

Il y a aussi le besoin de constituer un groupe de spécialistes en gestion de l'information qui formerait un centre d'excellence visant à fournir aux fonctionnaires le soutien dont ils ont besoin et assurer une recherche constante au niveau des normes et des pratiques exemplaires. Ce groupe devrait être au cœur de l'expertise du gouvernement en matière de gestion de l'information et appuyer tous les ministères et organismes.

En sus de la mise en place de normes, de la sensibilisation, de la formation et de l'encadrement, les fonctionnaires doivent avoir à leur disposition des outils pratiques, d'emploi facile pour les appuyer dans leur gestion de l'information. Bien que plusieurs ministères aient entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre des systèmes de gestion électroniques des dossiers, il reste encore beaucoup à faire pour rendre ces systèmes complètement fiables, conviviaux et exhaustifs (couvrant par exemple le courriel et les documents autres que les textes); ces systèmes devront aussi appuyer toutes les fonctions de la gestion de l'information – y compris l'extraction, l'élimination et la classification de sécurité – et s'intégrer aux systèmes de gestion de dossiers sur papier.

9-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'on établisse des normes pour la documentation des activités du gouvernement;**
- **que tous les employés reçoivent une orientation, ainsi que de la formation et des conseils de façon continue en matière de gestion de l'information;**
- **qu'un guide convivial, pratique et faisant autorité, soit rédigé afin d'aider les fonctionnaires à créer, gérer et éliminer leurs documents;**
- **qu'on établisse un centre d'excellence en gestion de l'information, qui aurait la responsabilité de la mise à jour du Cadre de gestion de l'information du gouvernement par ses recherches au niveau des normes et des pratiques exemplaires.**

Il est clair qu'un certain nombre de ces recommandations exigeront des ressources substantielles, tant au départ que par la suite. Les ministères et agences centrales du gouvernement ont perdu beaucoup de leur capacité en matière de gestion de l'information et ils ont besoin de ressources pour agir. À moins que le gouvernement ne consacre des ressources à ce secteur, l'infrastructure de gestion de l'information va s'amoindrir encore plus et la crise actuelle va empirer. Les dépenses nécessaires à l'amélioration de la gestion de l'information devraient être considérées comme un investissement stratégique, qui se traduira en une meilleure prestation des programmes et services, une meilleure qualité de l'information gouvernementale et un meilleur accès à l'information pour les Canadiens.

Conclusion

La saine gestion de l'information est une condition préalable à un accès efficace à l'information. Or, la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale est en triste état. Il faut une stratégie globale de gestion de l'information, fondée sur les travaux récents du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Archives nationales; cette stratégie doit être assortie de régimes de suivi et de reddition de comptes. Les fonctionnaires doivent être mis au fait de leurs responsabilités en matière de création, de gestion et d'élimination de l'information, et il faut leur donner les connaissances, les compétences et les outils nécessaires à l'accomplissement des ces responsabilités. Cela exigera un investissement important de ressources, pour remédier au présent déficit de gestion de l'information et pour mettre en œuvre des stratégies à plus long terme.

---

[1] *La Loi sur l'accès à l'information et la tenue de dossiers au gouvernement fédéral*; Archives nationales du Canada, 2001, Rapport de recherche 9.

[2] *Le Cadre pour la gestion de l'information au Gouvernement du Canada* (CGI) se trouve à http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/fmi-cgi/fmi-cgi_e.asp.

Chapitre 10 – Mesure du rendement et rapports sur le rendement

Il est impossible d'améliorer un régime d'accès à l'information sans comprendre comment il fonctionne actuellement. Le présent chapitre traite des données et des autres renseignements que les institutions fédérales devraient recueillir pour pouvoir évaluer le rendement de leurs systèmes. Quels renseignements sont nécessaires pour mettre en œuvre la Loi de manière efficace, pour mesurer et évaluer son rendement et pour en faire rapport aux Canadiens?

Le calcul et la publication des statistiques de rendement – et l'exigence faite aux ministères d'expliquer les tendances inhabituelles – constituent d'excellentes façons de favoriser l'obligation de rendre compte. [Traduction]

Alasdair Roberts
Measuring Openness
Media Magazine,
Automne 1999

Les rapports annuels au Parlement

Il y a présentement trois séries de rapports annuels qui sont publiés sur la mise en œuvre de la Loi.

- Comme le prévoit l'article 72 de la Loi, chaque institution fédérale établit un rapport annuel sur l'application de la Loi. Ces rapports au Parlement sont déposés et renvoyés devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Ils comprennent des statistiques sur le volume des demandes, leur règlement, les exemptions et exclusions invoquées, les délais de traitement et les extensions des délais. On y trouve aussi des statistiques sur les traductions requises, la méthode d'accès, les droits perçus des requérants (ou dont ils ont été dispensés) et le coût du système. On trouve une brève analyse descriptive des activités d'accès à l'information de l'année dans la plupart des rapports. Quelques institutions traitent maintenant brièvement des sources des demandes, du nombre et du genre de plaintes présentées au Commissaire à l'information, du nombre de demandes de consultation, ainsi que du nombre de demandes non officielles.
- Suite à la recommandation présentée par le Comité parlementaire de 1986, la présidente du Conseil du Trésor prépare et dépose au Parlement une consolidation des statistiques contenues dans les rapports de chaque institution.
- Comme le prévoit l'article 38 de la Loi, le Commissaire à l'information présente au Parlement un rapport annuel des activités du Commissariat. Le Commissaire a l'habitude d'utiliser cette occasion pour parler du respect de la Loi par les institutions fédérales. Il utilise aussi son rapport pour souligner toutes les questions juridiques ou autres qui ont été prioritaires durant l'année. On y trouve aussi les suggestions du Commissaire quant à l'amélioration de la législation ou des pratiques administratives.

Les services d'accès à l'information fournissent à la haute direction des rapports d'étape réguliers portant sur le système d'accès, y compris les problèmes ou pressions actuels ou prévus.

Information de gestion

Dans l'ensemble du gouvernement, la haute direction reçoit régulièrement des rapports sur le rendement des programmes de l'institution. Ces rapports leur permettent d'évaluer le degré de succès des programmes et de cerner les problèmes afin de les régler. Cette pratique devrait être appliquée à la gestion de la Loi. La haute direction de chaque institution devrait recevoir de façon régulière les données requises pour assurer la surveillance du programme d'accès à l'information.

Certaines institutions - souvent les ministères les plus importants qui ont un gros volume de demandes et donc plus d'expérience – ont fait des progrès en créant des mécanismes de rapports à l'intention de la haute direction qui fournissent des données sur le volume et le genre de demandes reçues, ainsi que sur les problèmes de traitement de ces demandes, s'il en est. La fréquence de ces rapports, ainsi que la nature des renseignements fournis et le niveau de gestion auquel ils sont adressés, varient considérablement d'une institution à l'autre.

Dans certaines institutions, la haute direction ne s'intéresse au programme d'accès que dans les cas d'un dossier de nature particulièrement délicate ou d'une enquête difficile. Cet état de fait peut les porter à tirer des conclusions erronées au sujet du fonctionnement normal du programme dans leur institution, ainsi qu'au sujet des façons d'améliorer la situation. Le Groupe d'étude a constaté que les ministères qui ont les meilleures pratiques de rapports à l'interne ont aussi tendance à avoir une meilleure qualité d'information dans leurs rapports annuels, de meilleures procédures, une plus grande visibilité et crédibilité au sein de leur institution et des ressources plus adéquates.

Analyse de l'information sur le rendement disponible

Une analyse préparée pour le Groupe d'étude souligne un certain nombre de faiblesses dans les rapports actuels:[1]

- Aucun des rapports présentés – ni même tous les rapports regroupés – ne permet d'avoir une image globale et équilibrée du rendement du régime d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement. Les rapports de chacune des institutions fédérales présentent généralement des données statistiques brutes accompagnées de très peu d'analyse. Le rapport global préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor qui reprend ces données a les mêmes caractéristiques.
- Comme le rôle primordial du Commissaire à l'information est de faire enquête sur les plaintes, ses rapports reflètent tout naturellement cette perspective.
- Il y a des faiblesses dans les données rassemblées par les institutions fédérales, par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par le Commissaire à l'information. Bien que les statistiques semblent être assez justes, elles n'illustrent pas la complexité des demandes, la qualité des réponses ou les efforts de diffusion informelle consentis par les institutions. Elles

n'établissent pas non plus la cause et l'étendue des problèmes à régler, les tendances dans les demandes d'accès, ou l'information utile à la direction lorsqu'il s'agit de cerner les problèmes relatifs au rendement et de planifier la façon de les régler.

En bref, les données rassemblées par la plupart des institutions fédérales ne donnent pas une image complète de la réalité, ni même une image utile. Elles n'aident pas beaucoup non plus à relever ce qui fonctionne bien et les mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre de la Loi.

Répondre aux divers besoins des rapports sur le rendement

Selon le Groupe d'étude, il est nécessaire d'avoir un système de rapports de rendement qui réponde aux besoins d'information des institutions fédérales, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Commissaire à l'information, tout en fournissant une information pertinente au Parlement. Même si chacune de ces entités a des besoins différents en matière de données, il devrait y avoir entente quant aux principes de base. Ceci permettrait à tous d'avoir une meilleure compréhension du régime d'accès à l'information, de ses progrès, défis et lacunes. L'information devrait aussi permettre la surveillance et l'amélioration continue du régime d'accès dans chaque ministère et dans l'ensemble du gouvernement, ainsi que la production de données pouvant être utilisées au fil du temps pour réaliser des analyses longitudinales en appui à l'examen périodique de la Loi et de sa mise en œuvre, comme nous le recommandons au chapitre 12.

Est-ce que les statistiques publiques fournissent une idée adéquate du rendement de l'accès à l'information au sein de votre organisation? Tous les intervenants ont répondu « non » à cette question.

Goss Gilroy
Rapport de recherche 29

Dans les chapitres précédents, nous avons discuté du fait que les institutions doivent réexaminer et restructurer leurs systèmes de gestion de l'accès à l'information pour adopter un modèle d'exécution de programme. Ces activités doivent s'appuyer sur des méthodes de collecte des données qui permettront :

- de gérer le programme d'accès à l'information, y compris la détermination des priorités, des tendances de la demande et des améliorations potentielles, et de mettre l'accent sur les domaines où l'on trouve des lacunes;
- d'évaluer le rendement des institutions fédérales dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la Loi.

Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès

Les études entreprises pour le Groupe d'étude ont permis de relever plusieurs activités réalisées par les institutions fédérales pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre, le suivi et la gestion de leurs régimes d'accès :

- le suivi et l'analyse des demandes d'accès, afin de mieux comprendre les demandes reçues par l'institution et leur évolution (ce qui suppose la mise en place de bases de données et de systèmes d'information appropriés, ainsi que l'exécution de recherches et d'analyses au sujet des tendances dans les demandes);

- l'élaboration de stratégies pour répondre aux demandes, y compris l'établissement des priorités stratégiques au niveau de l'organisme et du gouvernement dans son ensemble, et la réaffectation des ressources, au besoin;
- la mise en œuvre de ces stratégies, y compris : le renouvellement des pratiques et procédures; le recrutement et la formation du personnel; et la sensibilisation du grand public aux droits que leur accorde la Loi;
- l'évaluation des stratégies et des approches nécessaires au traitement des demandes d'accès, y compris : relever et évaluer les lacunes des stratégies et des approches existantes, réaliser des sondages auprès des requérants au sujet de la qualité des services reçus, et présenter des rapports de rendement – par institution et pour le gouvernement dans son ensemble.

Le système fédéral d'accès à l'information mérite des critiques à plusieurs égards, mais il est sans rival sur un volet. Les institutions fédérales ont mis en œuvre de meilleurs logiciels de suivi des demandes d'accès que toute autre administration au monde. [Traduction]

Alasdair Roberts
Is there a double standard on access to information?
Policy Options
mai-juin 2002

Afin de mettre en œuvre un modèle de rendement efficace, il faut améliorer la qualité des données, des analyses et des rapports. De meilleures données (p. ex. sur la complexité des demandes, sur l'utilisation des ressources et sur la satisfaction des clients) permettraient de réaliser de meilleures analyses, particulièrement par rapport aux tendances dans les demandes d'accès et des problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'y répondre, tant au niveau de l'institution qu'à celui du gouvernement dans son ensemble. De meilleures rapports de rendement par chaque institution, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui fait rapport pour le gouvernement dans son ensemble, et par le Commissaire à l'information, permettraient de mieux évaluer le système dans son ensemble. Ces améliorations supposent l'uniformité dans les définitions et le suivi des données d'une institution à l'autre en vue d'une analyse pangouvernementale.

Les fonctionnaires de l'accès ont fait savoir que le besoin le plus urgent porte sur un indicateur de la complexité des demandes. Un tel indicateur comporterait vraisemblablement des facteurs tels que le volume de documents extraits et examinés, le nombre de sites qui détiennent des documents pertinents, la facilité ou la difficulté d'obtention des documents, la période de temps sur laquelle porte la demande, le nombre de consultations nécessaires auprès d'autres gouvernements, de tiers ou d'autres institutions, la diversité des exemptions appliquées et la diversité des formats des documents pertinents.

10-1 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Commissariat à l'information, établisse plusieurs indicateurs permettant de mesurer le rendement, en accordant la priorité à un indicateur de la complexité des demandes.

10-2 Le Groupe d'étude recommande que les institutions établissent des indicateurs de mesure du rendement en vue de déterminer les secteurs où ils ont des difficultés ou de relever les problèmes systémiques de l'institution qui pourraient être abordés par la haute direction.

L'amélioration des données et des rapports présente plusieurs avantages. Elle permettrait d'obtenir les données requises pour améliorer le rendement des institutions et du système en général. Elle fournirait aux parlementaires le genre d'information dont ils ont besoin pour jouer un rôle actif dans la surveillance du régime d'accès à l'information. Elle permettrait aux ministères qui s'acquittent bien de leurs responsabilités d'être fiers de leur rendement. Elle fournirait aux Canadiens une image réaliste et dynamique du rendement du régime d'accès à l'information. Finalement, elle serait utile à la recherche dans ce domaine à l'avenir.

[L] es rapports portant sur l'article 72 ont tout simplement dormi sous la poussière. C'est malheureux, car les données qui y figurent seraient utiles pour surveiller la façon dont chaque ministère traite demandes d'AI. [Traduction]

Alasdair Roberts
Measuring Openness
Media Magazine
Automne 1999

10-3 Le Groupe d'étude recommande que les rapports annuels au Parlement préparés par les institutions soient étoffés :

- **afin de traiter de stratégies de diffusion de l'information par d'autres moyens que l'accès en vertu de la Loi;**
- **afin de traiter des mesures entreprises pour améliorer le régime d'accès à l'information;**
- **afin de traiter des questions soulevées au cours de l'année qui ont eu une incidence importante sur le programme d'accès à l'information dans l'institution;**
- **afin de traiter des projets d'amélioration visant à répondre aux lacunes ou aux tendances relevées.**

10-4 Le Groupe d'étude recommande aussi que le rapport annuel consolidé du Secrétariat du Conseil du Trésor offre une perspective beaucoup plus large quant au fonctionnement du régime dans l'ensemble du gouvernement et comprenne une analyse des tendances pour les questions clés.

Conclusion

Les données recueillies actuellement au sujet du rendement du régime d'accès à l'information ne donnent pas une image complète de ses forces et faiblesses, et ne fournissent pas non plus l'information qui permettrait d'identifier les façons de l'améliorer. L'adoption et le suivi d'un groupe normalisé d'indicateurs de rendement seraient utiles à tous ceux qui désirent mesurer la qualité de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* par le gouvernement et ses institutions. Le rôle du Parlement serait rehaussé, la reddition de comptes serait continue.

---

[1] Goss Gilroy Inc., « Un nouveau cadre de présentation de l'information pour évaluer le rendement du programme d'accès à l'information », Rapport de recherche 29

Chapitre 11 – Créer une culture d'accès à l'information gouvernementale

Dans les chapitres précédents, nous avons conclu que *Loi sur l'accès à l'information* était fondamentalement valable, tout en devant être mise à jour sous certains aspects. Nous avons aussi présenté un certain nombre de recommandations visant l'amélioration des pratiques administratives et des outils. Toutefois, ces mesures ne suffiront pas en elles-mêmes à assurer la réalisation des objectifs de la Loi. Elles doivent s'appuyer sur une solide culture « d'accès » au sein de l'administration publique, comprenant aussi bien l'accès au titre de la Loi que la transmission de l'information par d'autres moyens aux Canadiens.

Peu importe que la loi sur l'accès soit bien rédigée : elle ne sera une bonne loi que si les fonctionnaires la rendent efficace.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

Dans ce chapitre, nous allons examiner comment nous pouvons bâtir une telle culture par le truchement de la formation, d'outils, de valeurs, de leadership et de mesures incitatives.

On ne peut légiférer la transparence. La clé, c'est la culture [Traduction]

Fonctionnaires australiens

Aucune autre législation n'est aussi étroitement liée au travail de chacun des quelque 200 000 fonctionnaires du gouvernement canadien qui créent, recueillent, évaluent, approuvent, organisent, entreposent, classent, repèrent, récupèrent, revoient et divulguent les documents du gouvernement. Il est, de façon importante et durable, impossible d'améliorer le régime d'accès à l'information sans leur compréhension, leur collaboration et leur soutien. La Loi et les mesures coercitives ont leurs limites. Elles sont utiles lorsqu'il s'agit de définir des droits ou de dissuader les contraventions à la Loi. Elles sont nettement moins efficaces lorsqu'il s'agit d'obtenir un engagement actif de la part des fonctionnaires, c'est-à-dire les encourager à agir au jour le jour d'une façon qui favorise l'atteinte des objectifs de la Loi. C'est cet engagement actif qu'il faut viser.

Changer la culture

Plusieurs ressorts nous ont indiqué avoir commis l'erreur de ne pas avoir accordé suffisamment d'importance au changement culturel requis pour la mise en œuvre de leur régime d'accès. On pourrait dire la même chose du Canada.

Réflexion faite, le facteur critique le plus important que nous avons négligé dans notre approche à la liberté d'accès à l'information était qu'il s'agissait d'un processus de changement et non seulement d'une question de législation. [Traduction]

Gerry Kerny, Aine Stapelton
Gouvernement d'Irlande

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, le débat a porté essentiellement sur la portée des exemptions, l'interprétation des diverses dispositions et la dénonciation des cas de non-respect de la Loi. Les efforts du gouvernement se sont concentrés surtout sur la publication de lignes directrices pour la mise en œuvre de la Loi, le recrutement et la formation de spécialistes de l'accès, ainsi que la mise en place des processus et systèmes nécessaires au traitement des demandes dans les

délais prescrits. Il n'y a pas eu de stratégie globale de sensibilisation et de promotion de l'accès dans la fonction publique fédérale, ni au moment où la Loi est entrée en vigueur, ni depuis.

Ce qui ne veut pas dire que la culture du secteur public n'a pas changé suite à l'adoption de la Loi. Elle a bien évidemment évolué. Les fonctionnaires ont appris tant bien que mal à composer au quotidien avec la réalité de l'accès à l'information. Plus important, selon nous, nos consultations ont révélé que les principes de l'accès sont universellement appuyés par les fonctionnaires, nonobstant les frustrations associées à sa mise en œuvre. Ce soutien constitue une base solide pour construire l'avenir.

Plusieurs observateurs critiquent la lenteur des progrès pour changer les attitudes et les comportements dans la fonction publique après 20 ans d'accès à l'information légiféré. On peut les comprendre. Cependant, on sait que les valeurs changent très lentement. Comparé à des valeurs de longue date de la fonction publique, telles que la poursuite de l'intérêt public, la neutralité, la loyauté au gouvernement et le respect de la responsabilité ministérielle, l'accès est une valeur relativement nouvelle qui n'a pas encore été pleinement intégrée aux valeurs plus anciennes.

Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de porter une plus grande attention à enraciner l'accès à l'information dans la culture organisationnelle de la fonction publique, ainsi que dans les attitudes ancrées et les responsabilités quotidiennes des fonctionnaires.

Comment peut-on créer une culture de l'accès?

Dans des groupes de discussion menés dans le cadre de nos recherches, nous avons demandé aux fonctionnaires quels facteurs viennent appuyer ou nuire à l'accès. Les réponses étaient très claires. Comme facteurs à l'appui, ils ont mentionné une bonne gestion de l'information, des systèmes de classement efficaces, une formation appropriée, un réel leadership, des politiques de diffusion actives qui diminuent la nécessité d'un recours au processus d'AI, des demandes clairement énoncées, des ressources adéquates, ainsi que des gestionnaires supérieurs qui font clairement de l'accès à l'information une priorité. Parmi les facteurs négatifs, on trouve l'absence de directives et politiques claires, des systèmes de classement inefficaces, des ressources insuffisantes, des outils inadéquats, des demandes frivoles, des priorités conflictuelles (p. ex., avoir à réconcilier le travail lié à l'accès avec plusieurs autres priorités de travail), le fait que l'accès à l'information est considéré comme une tâche supplémentaire qui ne fait pas partie du « vrai travail », ainsi que des messages équivoques sur l'accès de la part des dirigeants.

Ces facteurs correspondent aux deux éléments que l'on trouve dans toute culture organisationnelle, soit la culture matérielle et la culturelle « idéationnelle »: la culture matérielle (les outils, systèmes et ressources mis à la disposition des employés) et la culture idéationnelle (les idées, symboles, valeurs, normes et croyances qui déterminent les façons de percevoir et d'agir)[1]. Toute tentative de changement culturel doit tenir compte de ces deux aspects.

Outils pour accomplir la tâche

Nos consultations avec les fonctionnaires ont clairement montré qu'ils ne disposent pas des outils, des systèmes et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre la Loi. Nous avons décrit au chapitre 9 les principaux problèmes liés à la gestion de l'information. Ils sont aggravés par l'utilisation croissante des dossiers électroniques et une mauvaise connaissance de ce qui devrait être documenté ou classé. Le travail entourant l'accès est donc plus lourd et frustrant qu'il ne devrait l'être, mais, en plus, les fonctionnaires ont l'impression qu'il n'est pas important puisque le gouvernement n'investit pas pour le faciliter.

Fournir aux fonctionnaires les ressources et les outils nécessaires pour faire un travail efficace en matière d'accès n'est pas un luxe. Il s'agit d'une condition préalable essentielle au changement culturel. Dans les chapitres précédents, nous avons fait un certain nombre de recommandations sur ces questions.

Valeurs fondamentales de la fonction publique

La culture comprend entre autres les valeurs, les croyances et les symboles partagés par les membres d'un groupe au fil du temps.[2] La fonction publique est une vieille institution avec de solides valeurs. Pour réussir, toute tentative de changement culturel doit s'appuyer sur les aspects les plus significatifs de la culture existante de la fonction publique, comme le respect de la démocratie, le service au public et l'excellence professionnelle. Ces valeurs fondamentales[3], particulièrement pertinentes dans le cadre de l'accès, ont des assises très profondes dans la fonction publique.

- Une culture d'accès doit s'appuyer sur la croyance que l'accès à l'information est un élément important de la vie démocratique, en ce qu'il appuie la transparence et la responsabilité des gouvernements et qu'il permet un dialogue nourri entre le gouvernement et les citoyens.
- Les fonctionnaires sont motivés par leur engagement de service au public. L'intendance de l'information gouvernementale au bénéfice de tous les Canadiens et la communication de cette information par l'entremise de divers mécanismes devraient être considérées comme partie intégrante du rôle de service de tous les fonctionnaires.
- L'excellence dans la documentation des activités de l'administration et dans la gestion de l'information devrait faire partie des normes professionnelles de la fonction publique et elle devrait être une source de fierté.

Il faut reconnaître que le travail lié à l'accès prend beaucoup de temps et de ressources. Il est souvent fastidieux et imprévisible. Il dérange la planification du travail et peut s'accompagner d'une visibilité désagréable. C'est pourquoi il est particulièrement important que l'accès à l'information soit enraciné dans l'identité culturelle des fonctionnaires et les valeurs auxquelles ils attachent le plus d'importance. Le Groupe d'étude est d'avis que la gestion de l'information et la

> Dans le cœur de la plupart des fonctionnaires est enracinée la conviction que le service au public, [ ] ou de l'intérêt public est ce qui fait de leur travail une profession à nulle autre pareille. C'est la raison pour laquelle ils l'ont choisie, et c'est la raison pour laquelle ils y restent, avec enthousiasme et conviction, malgré les difficultés et les frustrations subies en cours de route.
>
> *De Solides Assises* – Rapport du Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 2000

> En ce qui nous concerne, nous considérons l'accès à l'information comme quelque chose de pénible, mais de nécessaire. Il ne fait aucun doute que les citoyens ont le droit d'obtenir ces documents. [Traduction]
>
> Fonctionnaire participant à un groupe de discussion

Au lieu de considérer la *Loi sur l'accès à l'information* comme un obstacle à leur travail, les fonctionnaires devraient la voir comme un outil essentiel pour s'acquitter de leur mandat. Un changement d'attitude s'impose tant de la part des dirigeants que des employés.

Canadian Library Association
Mémoire au Groupe d'étude

prestation de l'accès à l'information doivent être visiblement liées aux valeurs fondamentales de la fonction publique et qu'on doit les promouvoir comme telles.

À l'automne 2001, le greffier du Conseil privé a annoncé un projet de Déclaration de principes de la fonction publique du Canada. Lors de la rédaction de notre rapport, les principes envisagés comportaient : le service de l'intérêt public et de la confiance du public; la primauté du droit et le respect du cadre juridique; l'engagement vis-à-vis la démocratie parlementaire; l'excellence et l'efficacité dans la prestation des services; et l'honnêteté et l'ouverture d'esprit en matière de service aux Canadiens. Tous ces principes sont fort pertinents lorsqu'il s'agit de promouvoir l'accès à l'information. Nous croyons aussi que la promotion de la valeur de l'accès à l'information au sein de la fonction publique viendra renforcer ces principes de base.

11-1 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Déclaration de principes de la fonction publique du Canada fasse état des responsabilités d'intendance des fonctionnaires quant à l'information gouvernementale et de garants de l'accès à cette information par les Canadiens;**
- **que les modules de formation pour les fonctionnaires, y compris les séances d'information pour les nouveaux employés et la formation pour les gestionnaires, insistent sur le lien entre l'accès à l'information et les valeurs fondamentales de la fonction publique.**

Sensibilisation et formation des fonctionnaires

Le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied des programmes d'orientation et de formation visant à sensibiliser les fonctionnaires à leurs responsabilités relatives à l'information gouvernementale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et aux politiques et lignes directrices connexes et à améliorer les compétences des fonctionnaires en gestion de l'accès à l'information.

Open Government Canada
Mémoire au Groupe d'étude

Il va sans dire que l'on ne respecte pas des règles qu'on ne connaît pas ou qu'on ne comprend pas. Dans le cadre de ses consultations avec divers groupes de la fonction publique, le Groupe d'étude a constaté un manque flagrant de connaissance et de compréhension des principes de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'existence de méprises importantes quant à la façon dont la loi s'applique, ainsi qu'une divergence sérieuse entre les pratiques actuelles de travail et celles qui seraient nécessaires pour que la Loi soit mise en œuvre de façon efficace.

Au chapitre 7, nous avons parlé de formation professionnelle améliorée à l'intention des responsables de l'accès à l'information. Pour améliorer le rendement, il est probablement encore plus important de fournir une formation sur l'accès à l'information à tous les échelons de la fonction publique. Il faut que chaque gestionnaire et chaque employé comprenne ses responsabilités par rapport à la gestion de l'information et à l'accès à cette information, puisque les deux vont de pair. Bien que la sensibilisation et la formation ne constituent pas une panacée, le Groupe d'étude a conclu qu'elles sont la clé de l'amélioration des attitudes et des capacités en matière d'accès à l'information.

La sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information devrait faire partie de la formation initiale de tout nouveau fonctionnaire.

Tous les employés qui s'occupent d'un aspect ou l'autre du traitement des demandes d'accès devraient recevoir une formation en matière d'accès, adaptée aux besoins de leur institution. La formation en gestion offerte par les institutions ou à l'échelle du gouvernement devrait également comprendre des modules sur l'AI. Ceci exigera la coopération du Secrétariat du Conseil du Trésor et des agences chargées de la formation des cadres, comme le Centre canadien de gestion, ainsi que des diverses institutions fédérales et de leurs bureaux d'AI.

Afin de promouvoir une perception positive de l'accès, cette formation ne devrait pas être limitée aux aspects juridiques et aux modalités administratives; elle devrait traiter aussi de l'importance du rôle des fonctionnaires, des principes sous-jacents à l'accès, mettre en relief les pratiques exemplaires et les réalisations.

Le Service canadien du renseignement de sécurité a préparé une publication utile pour aider ses employés à comprendre la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et leur incidence sur le travail de cette l'institution.

11-2 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information fasse partie des programmes d'orientation pour les nouveaux fonctionnaires;**
- **que des modules génériques de formation sur l'accès à l'information soient préparés à l'intention du personnel des programmes, sous une forme qui permet de les adapter pour répondre aux besoins des diverses institutions fédérales;**
- **que la formation à l'accès à l'information soit intégrée à la formation de tous les gestionnaires – y compris la gestion efficace des demandes d'accès du point de vue des secteurs de programmes, les pratiques exemplaires dans la gestion de l'information et la création d'une culture d'accès dans l'organisation.**

Le travail lié à l'accès devrait être légitimé à titre de « vrai » travail, de travail valorisé et de travail méritant récompense.

Gladys Symons
Rapport de recherche 10

L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation

Notre recherche a fait ressortir qu'un des plus grands obstacles à l'instauration d'une culture d'accès dans la fonction publique découle probablement du fait qu'une grande partie de ce travail demeure invisible et qu'il n'est pas perçu comme ayant de la valeur.[4]

Quand nous recrutons, nous présentons le travail et les responsabilités sous leur meilleur jour. Nous « vendons » le beau côté du travail mais nous ne parlons pas de l'accès à l'information. Ce n'est pas vraiment mentionné dans la description de tâches. [Traduction]

Fonctionnaire participant à un groupe de discussion

Pour que l'accès soit intégré à la culture, il faut que les gestionnaires le reconnaissent comme une responsabilité de travail aussi légitime que les autres, qui doit être organisée et récompensée de la même façon. Ceci devrait être reflété de façon tangible dans les méthodes de travail, les descriptions de tâches, les évaluations de rendement, les discussions aux réunions de gestion, l'organisation de nouveaux programmes et l'affectation des ressources, ainsi que dans les plans stratégiques des institutions.

Dans un régime où de nombreuses activités font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance étroites, la prestation est forte. Les gestionnaires de programmes n'obtiennent presque aucune récompense pour donner la priorité au repérage et à la revue des documents demandés.

David Flaherty
Rapport de recherche 25

Plusieurs institutions ont pris des initiatives de ce genre pour assurer une plus grande visibilité, des mesures incitatives et la responsabilité pour l'accès. Ces pratiques devraient être étendues à toute la fonction publique.

11-3 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les responsabilités en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans la description de tâches des agents et des gestionnaires;**
- **que les objectifs en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans le contrat de responsabilité et dans l'évaluation du rendement de tous les gestionnaires;**
- **que les institutions fédérales placent régulièrement à l'ordre du jour des réunions de direction, leur rendement en matière d'accès à l'information;**
- **que lors de la mise sur pied de nouveaux programmes, la composante de l'accès à l'information fasse partie intégrante du programme dès le début;**
- **que les objectifs en matière d'accès à l'information soient intégrés à la planification annuelle des institutions fédérales.**

Servir les ministres

Les fonctionnaires sont responsables devant les ministres et, par leur entremise, devant les Canadiens. En pratique il peut y avoir une perception de conflit entre l'appui à fournir au ministre et la divulgation d'information qui pourrait avoir des conséquences politiques. Il est préférable de traiter cette question sans détours.

Il doit être clair pour tous les fonctionnaires qu'ils servent les ministres dans le cadre de la Loi. Le fait que la divulgation de documents puisse entraîner ennuis ou embarras pour un ministre ou une institution fédérale donnée ne constitue pas une raison valable pour en refuser ou en retarder la divulgation. Nous sommes d'avis qu'une formation offerte aux employés des cabinets des ministres, dès leur arrivée, au sujet des obligations des ministres au titre de la Loi, du processus pour traiter les demandes au sein de l'institution et de la bonne gestion des documents améliorerait le rendement des institutions et faciliterait une culture d'accès à l'information.

Nous reconnaissons que les ministres ont des préoccupations et des besoins légitimes entourant la diffusion de l'information. Il est évident que les institutions doivent en tenir compte, mais d'une manière qui n'entre pas en conflit avec le respect de la loi. Voici comment un ministre a formulé ses directives à son ministère au sujet de l'accès à l'information :

> *« Je m'attends à ce qu'on soumette à temps à mon attention, les renseignements délicats qu'on s'apprête à communiquer, de sorte que je sois en mesure de répondre aux questions. Cette exigence, toutefois, ne devrait en aucun cas être une cause de retard dans les réponses aux demandes d'accès à l'information. Il est essentiel de répondre aux demandes d'information des citoyens dans les délais prévus, non seulement parce que la Loi l'exige, mais aussi pour rehausser l'opinion que les citoyens se font de cette institution et pour promouvoir l'atteinte de l'objectif de transparence du Ministère. »* [5]
> [Traduction]

Une formulation aussi claire et sans ambiguïté des attentes du ministre vis-à-vis du personnel de son ministère renforcerait la légitimation d'une culture d'accès. C'est un modèle à imiter.

11-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les sous-ministres informent les ministres de leurs responsabilités en ce qui concerne l'application de la Loi;**
- **que les sous-ministres aident les ministres à communiquer aux fonctionnaires des institutions dont ils sont responsables, leur appui de la Loi et leurs attentes en matière de conformité;**
- **que le personnel des cabinets des ministres reçoive à son arrivée une formation sur l'accès à l'information et la gestion des documents.**

Le soutien de la gestion

Tant les fonctionnaires de la base que les cadres s'entendent pour dire que l'appui de la gestion est essentiel si l'on veut créer une culture d'accès dans la fonction publique et en assurer la pérennité. Les gestionnaires doivent renforcer les principes et les objectifs de l'accès et appuyer leurs employés dans la mise en œuvre. Ce sont les cadres qui donnent le ton.

Les cadres de la haute direction doivent envoyer les signaux appropriés :

- en s'assurant que l'accès à l'information et la gestion de l'information fassent partie des cours d'orientation et de formation à l'intention de leur personnel;
- en veillant activement à la conformité à la Loi;
- en accordant des ressources suffisantes à la fonction d'accès à l'information, tant dans les secteurs de programme que dans le service d'accès à l'information de leur institution;
- en exerçant de la bonne façon leur pouvoir discrétionnaire de divulguer l'information;

[L]a haute direction doit prendre conscience que l'attitude de ses membres à l'égard de l'accès se répand comme un feu de brousse dans tout le ministère.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

La formule est simple : pour répandre une culture d'accès à l'information, les gestionnaires doivent encourager leurs employés à la bâtir et à la maintenir.

Gladys Symons
Rapport de recherche 10

- en encourageant au sein de leur organisation un sentiment de fierté quant à la divulgation responsable, et la prestation de l'information gouvernementale par divers moyens.

Il est urgent que l'on désigne des champions des lois sur l'accès à l'information au sein du gouvernement.

Ann Cavoukian
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario
Mémoire au Groupe d'étude

Leadership à l'échelle du gouvernement

Il doit aussi y avoir un chef de file pour le gouvernement. Ce rôle appartient au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le rôle de leadership que nous recommandons pour le Secrétariat du Conseil du Trésor comprend le renforcement de son rôle comme centre d'excellence et d'expertise en matière d'AI, en coopération avec le ministère de la Justice. Il comprend aussi l'amélioration des politiques et lignes directrices en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information, ainsi que leur promotion active dans l'ensemble du gouvernement. Il comprend également un rôle actif d'encouragement à une culture générale de bonne gestion de l'information et de communication routinière de l'information gouvernementale aux Canadiens.

11-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume un rôle plus important en tant que centre d'excellence en matière d'accès à l'information ainsi que de « champion » de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.

Signaler le changement et favoriser une nouvelle attitude

Nous sommes d'avis que la promotion constante de certains messages simples à travers la fonction publique améliorerait énormément l'attitude et le rendement en matière d'accès à l'information :

- Les fonctionnaires ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens.
- La communication de l'information aux Canadiens est une partie intégrante des responsabilités des fonctionnaires.
- Les documents créés par les fonctionnaires sont des documents du gouvernement du Canada, et la plupart pourraient être communiqués aux Canadiens.

11-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement prenne les mesures requises pour sensibiliser les fonctionnaires au fait qu'ils ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens, que la diffusion de l'information est une partie intégrante de leur travail et que les documents qu'ils créent dans le cadre de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada qui peuvent, dans la plupart des cas, être rendus publics.

Il faut faire des efforts délibérés et soutenus pour communiquer la valeur de l'accès à l'information dans le cadre des principes de base de la fonction publique.

Le Groupe d'étude a été impressionné par une initiative récente du gouvernement suédois, une campagne[6] lancée en 2000, pour promouvoir l'ouverture au sein du secteur public et améliorer la sensibilisation du public à l'accès à l'information. Nous avons été d'autant plus impressionnés que la Suède a une tradition d'accès datant de plus de deux siècles et qu'on y trouve probablement une des cultures d'accès les plus avancées au monde.

Nous croyons que les changements législatifs et administratifs que nous recommandons devraient s'accompagner d'une campagne de promotion semblable au Canada.

Un autre aspect de la culture de la fonction publique suédoise qui nous a impressionnés est son évidente fierté au sujet de cette ouverture qui fait partie de son identité. Créer chez les fonctionnaires fédéraux un sentiment de fierté quant à l'ouverture et à la transparence et en faire un solide élément de leur identité pourrait bien, en fin de compte, être la mesure d'amélioration la plus importante du régime d'accès à l'information.

11-7 Le Groupe d'étude recommande que de concert avec sa réponse à nos recommandations, le gouvernement lance une campagne générale de sensibilisation dans la fonction publique, visant à renforcer la connaissance de l'accès, l'appréciation de ses principes et la fierté de fournir l'information aux Canadiens.

Conclusion

La création et le maintien d'une culture d'accès exigent la compréhension des principes et des valeurs de l'accès par les fonctionnaires, ainsi que leur appui à ces principes. Il est aussi impératif que les fonctionnaires possèdent les outils, la formation et le temps requis pour effectuer le travail lié à l'accès. L'accès à l'information doit être valorisé et reconnu dans la fonction publique, appuyé par les gestionnaires et les ministres, et intégré aux travail quotidien, ainsi que reflété dans les systèmes de rendement de comptes et de récompense.

Des milliers de nouveaux fonctionnaires seront recrutés au cours des prochaines années. Voilà qui offre une occasion unique d'enraciner l'accès à l'information dans les valeurs de la nouvelle fonction publique et d'effectuer le virage culturel qui s'impose. Il faut y consentir l'effort nécessaire.

Nous espérons que la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce chapitre fera en sorte que l'accès sera dorénavant perçu comme une partie intégrante et valorisée du travail de chaque fonctionnaire et que l'excellence en gestion de l'information et la transparence seront une question de fierté dans la fonction publique canadienne.

Nous espérons aussi qu'une plus grande diffusion de l'information gouvernementale fera en sorte que les citoyens comprendront mieux l'étendue, la complexité et la valeur du travail effectué par la fonction publique au nom de tous les Canadiens, ainsi que la nécessité d'un débat public productif au sujet des choix et des défis de la société canadienne.

---

[1] Gladys Symons, *Construire une culture d'accès à l'information dans la fonction publique fédérale*, Rapport de recherche 10.

[2] Précité, note 1

[3] *De Solide Assises, Rapport du Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, 2000.

[4] Précité, note 1

[5] Lettre du ministre de la Défense nationale à son sous-ministre, le 6 avril 1999

[6] La « Open Sweden Campaign », www.oppnasverige.gov.se
Cette initiative établit un certain nombre de critères à l'intention des fonctionnaires et des citoyens pour assurer la pleine application et la connaissance des principes d'accès à l'information. Les critères de l'application complète et efficace des principes d'accès à l'information sont les suivants :
- les gestionnaires et les fonctionnaires sont accessibles et généreux par rapport à l'information qu'ils fournissent et ils comprennent bien le règlement;
- l'information est facile à trouver et à lire et elle est libellée clairement;
- l'organisation et les procédures routinières des lieux de travail appuient un accès facile à l'information.

Les critères de connaissance publique et de sensibilisation de la population au droit d'accès à l'information sont les suivants :
- les citoyens comprennent le sens du principe de l'accès public à l'information;
- les citoyens savent comment obtenir l'information publique dans diverses situations.

[Traduction]

Chapitre 12 – Le mot de la fin : dialogue amélioré sur l'accès à l'information

Cela fait déjà 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée et 15 ans depuis sa dernière révision. Cette longue attente avant une étude officielle de la législation a contribué à affaiblir la confiance du public et à créer une certaine confusion au sujet de son fonctionnement.

Tout en concluant que la Loi est fondamentalement valable, nous avons fait plusieurs recommandations en vue de la moderniser et pour qu'elle corresponde aux nouvelles réalités de la gouvernance, de la technologie et des attentes des Canadiens. De plus, nous avons recommandé de nombreux changements dans les pratiques et la culture des institutions gouvernementales.

Il faudra faire d'autres ajustements et améliorations à l'avenir. Des examens réguliers de la Loi et de son fonctionnement seront requis afin de faire en sorte qu'elle continue à assurer un bon équilibre des intérêts publics qu'elle protège et atteigne les buts visés par le Parlement.

Nous avons remarqué que les examens sont plus fréquents dans les autres ressorts et qu'ils prennent plusieurs formes : examens de la loi par les législatures, examens administratifs par des fonctionnaires et examens par des comités conjoints de fonctionnaires et d'usagers. Certains de ces examens sont exhaustifs. D'autres portent sur un seul aspect de l'accès à l'information comme, par exemple, l'incidence de la technologie de l'information. Nous sommes d'avis que l'examen de la législation, des pratiques et des systèmes devrait être plus régulier et moins conflictuel.

Nous avons une bonne loi et les systèmes de base sont en place. Ce qui nous manque, c'est une structure pour soutenir l'apprentissage et des progrès continus.

Il serait utile d'avoir plus d'occasions de réunir les fonctionnaires et les usagers de l'accès à l'information afin qu'ils partagent leurs points de vue, par exemple, lors de conférences. Dans d'autres ressorts, des comités consultatifs permanents regroupant des intervenants et des responsables de l'accès ont produit d'excellents résultats au niveau de l'amélioration des pratiques et de la formulation de propositions de réforme utiles. Nous sommes d'avis que de tels comités donneraient également de bons résultats pour le Canada.

Il faudrait également encourager la recherche universitaire afin d'approfondir notre compréhension des questions d'accès à l'information.

> L'atteinte de la transparence est un processus continu plutôt qu'une révolution. Il ne s'agit pas d'un débat partisan, mais d'un effort partagé vers une meilleure démocratie.
>
> Alain Dubuc
> *La Presse*, 2000

> [A]u Canada, il y a un débat permanent, ouvert et libre sur la Loi, sur ses exclusions et ses exemptions, ainsi que sur l'étendue de ces dernières. La portée du principe d'accès pourrait varier au fil du temps. Le fait même qu'elle fasse l'objet d'un débat et que les citoyens se sentent libres d'en discuter est en soi un signe d'ouverture.
>
> Paul Attalah, Heather Pyman
> Rapport de recherche 9

Au bout du compte, la responsabilité de montrer la voie incombe au Parlement en fonction de ses nombreux rôles et facettes.

Commissaire à l'information
Rapport annuel 2000-2001

Le débat public des dernières années entourant l'accès à l'information a été très antagoniste. Malgré toutes les métaphores hautes en couleur et les citations percutantes, ce débat n'a pas favorisé de progrès dans l'ensemble du système, ni d'apprentissage ni de changements d'attitude significatifs.

Il faut des occasions de dialogue raisonné sur l'accès à l'information entre les fonctionnaires, les politiciens et les citoyens. Nous sommes d'avis qu'une attention soutenue et bien informée de la part du Parlement serait très utile afin d'appuyer des choix éclairés et un changement à long terme dans ce domaine. Cela pourrait se faire non seulement par le truchement d'examens périodiques, mais, ce qui est encore plus important, par un rôle de veille continue du Parlement à partir des rapports annuels déposés par le Commissaire à l'information, la présidente du Conseil du Trésor et les institutions gouvernementales.

Au chapitre 10, nous avons fait des recommandations qui devraient entraîner une meilleure information sur les forces et les faiblesses du système d'accès, ce qui permettrait au Parlement de jouer ce rôle de veille de façon efficace.

Le Groupe d'étude recommande :

- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage établir un comité consultatif d'intervenants et de fonctionnaires responsables de l'accès afin de fournir des conseils continus sur l'administration de la Loi;**
- **qu'un examen complet de la Loi et de son fonctionnement soit effectué à tous les cinq à 10 ans; cela pourrait se faire soit en examinant l'ensemble de la Loi ou en examinant régulièrement des aspects précis de la Loi et de sa pratique;**
- **que le Parlement exerce un rôle de veille continue quant au fonctionnement du régime de l'accès à l'information.**

Liste des recommandations

1. Commencer par le début : les principes et le droit d'accès

Principes d'accès et objet de la loi

1-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que les principes d'accès actuellement établis dans l'article 2 de déclaration d'objet de la Loi demeurent inchangés;
- que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissaire à l'information fassent en sorte que les principes d'accès soient mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.

Le droit d'accès

1-2 Le Groupe d'étude recommande qu'à la suite de discussions approfondies, avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés, sur l'incidence des coûts et la manière de gérer toute augmentation éventuelle des demandes, la Loi soit modifiée afin de conférer à toute personne le droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale.

2. Revoir le champ d'application : les institutions assujetties

L'exécutif

2-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour établir des critères qui serviront à la détermination de quelles institutions devraient être assujetties à la Loi;
- que les critères fassent en sorte que les institutions soient assujetties si :
  - le gouvernement nomme la majorité des membres de leur conseil d'administration, fournit tout le financement par des crédits ou possède un intérêt majoritaire;
  - l'institution effectue des fonctions dans un domaine de compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique;
  - sauf là où le fait d'être assujetti serait incompatible avec la structure ou le mandat de l'organisation.

2-2 Le Groupe d'étude recommande que :

- un examen complet des organisations existantes de diversification des modes de prestation de services soit entrepris afin de déterminer si elles sont conformes aux critères;
- la Loi ne soit appliquée qu'aux organisations existantes qui sont conformes aux critères après une période raisonnable de temps pour qu'elles préparent leur nouveau régime d'accès à l'information.

2-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi ne s'applique pas à l'information portant sur les intérêts essentiels d'organisations qui sont déjà assujetties ou qui seront assujetties à la Loi (p. ex. les sources des journalistes, les activités commerciales concurrentielles), dans le cas où les exemptions actuelles ne protégeraient pas adéquatement cette information.

2-4 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique du gouvernement sur la diversification des modes de prestation de services* et le *Guide des politiques* soient modifiés :

- pour inclure les critères d'application de la Loi, ainsi que des principes directeurs, afin d'assurer qu'une analyse complète de la question de l'application est effectuée lorsque de nouvelles organisations de diversification des modes de prestation de services sont créées; et
- afin d'assurer la mise en place d'un régime de remplacement complet de divulgation lorsqu'il est déterminé qu'il n'est pas approprié d'appliquer la Loi.

Le législatif

Le Parlement

2-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi s'applique à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement; mais
- que la Loi exclue l'information protégée par l'immunité parlementaire, les documents des partis politiques et les dossiers personnels et politiques des sénateurs et des députés; et
- que le Parlement détermine si le processus approprié de recours au deuxième palier est un examen judiciaire à la suite d'une enquête sur une plainte effectuée par le Commissaire à l'information ou si un autre processus d'examen devrait être mené par le Parlement lui-même. Par exemple, un groupe de parlementaires d'expérience pourrait être nommé afin d'examiner les situations où le Commissaire recommande la divulgation, mais la Chambre des communes, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement maintiennent que la demande d'information est protégée par l'immunité parlementaire.

Les agents du Parlement

2-6 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi s'applique aux institutions suivantes : le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée;
- que la Loi exclue les documents portant sur l'exercice des fonctions de vérification ou d'enquête d'un agent parlementaire, ou les documents obtenus d'autres institutions gouvernementales qui sont en possession d'un agent parlementaire strictement aux fins d'une vérification ou d'une enquête; et
- que la *Loi électorale du Canada* soit amendée afin de prévoir l'accès à l'information au sujet de l'administration du bureau du Directeur général des élections, et un mécanisme pour régler tout différend afférent.

2-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi prévoie la désignation d'un juge à la retraite pour mener enquête sur les plaintes d'accès à l'information déposées contre le Commissariat à l'information.

Les tribunaux et le judiciaire

2-8 Le Groupe d'étude recommande que les tribunaux et les institutions afférentes ne soient pas assujettis à la Loi, mais qu'ils adoptent des régimes de divulgation afin d'assurer autant de transparence que possible en ce qui concerne leur administration.

3. Examen de la portée : les documents visés par la Loi

La définition de document

3-1 Le Groupe d'étude recommande de ne rien changer à la définition de « document » que contient la Loi puisqu'elle est déjà complète, mais que sa portée soit mieux communiquée aux fonctionnaires.

Document relevant d'une institution fédérale

3-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées afin de fournir des conseils plus détaillés quant à la signification de l'expression « relevant de ».

Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé

3-3 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* soit modifiée pour assurer que les ententes d'impartition des programmes ou services gouvernementaux prévoient :

- que les documents relatifs à la prestation du programme ou du service qui sont transférés à l'entrepreneur, ou qui sont créés, obtenus ou conservés par l'entrepreneur, sont considérés relever toujours de l'institution contractante;
- que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à tous les documents considérés relever de l'institution contractante, et que l'entrepreneur soit tenu de les communiquer à l'institution contractante sur demande.

Documents dans les cabinets des ministres

3-4 Le groupe d'étude recommande :

- que le statut des documents dans les cabinets des ministres soit traité plus explicitement dans la Loi;
- qu'une formation soit fournie au personnel des cabinets des ministres sur la gestion des documents et l'accès à l'information.

Les notes des fonctionnaires

3-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée afin qu'elle précise que les « documents relevant d'une institution »
  - ne comprennent pas les notes préparées par des fonctionnaires pour leur usage personnel, qui ne sont pas distribuées ni placées dans un dossier officiel;
  - mais comprennent les notes lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif qui peut affecter les droits des personnes, ou d'un processus de décision gouvernemental reflété directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes;
- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient amendées afin qu'elles précisent la portée de l'expression « notes individuelles des fonctionnaires » et indiquent quels sont les éléments que les fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès doivent prendre en compte en faisant la distinction entre les notes personnelles des fonctionnaires et les documents assujettis à la Loi.

Les délibérations des tribunaux administratifs

3-6 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon quasi-judiciaire en tant que membre d'un office ou tribunal administratif.

Les documents du système de justice militaire

3-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon judiciaire ou quasi-judiciaire dans le contexte du système de justice militaire.

Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire

3-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les documents saisis dans le cadre d'une enquête criminelle, et les documents obtenus par le gouvernement au cours des examens et interrogatoires préalables dans un litige civil et qui font l'objet d'un engagement implicite d'en assurer la confidentialité.

---

4. Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions

L'architecture des exemptions et des exclusions

Interprétation et application des exemptions – l'exercice du pouvoir discrétionnaire

4-1 Le Groupe d'étude recommande que des lignes directrices soient émises sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire portant :

- que le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé de façon à faciliter et à promouvoir autant que possible la divulgation de l'information;
- qu'on doit peser consciencieusement l'intérêt public de divulguer l'information par rapport à l'intérêt public de ne pas la divulguer, en tenant compte notamment de tout préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation et du fait que le caractère délicat de l'information s'amenuise avec le passage du temps;
- qu'on doit être capable de donner de bonnes et sérieuses raisons justifiant la non-divulgation pour invoquer une exemption discrétionnaire.

4-2 Le Groupe d'étude recommande que l'exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire dans l'application des exemptions soit un élément majeur dans la formation sur l'accès à l'information.

Les exemptions et exclusions

Le processus de délibération du gouvernement

Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet

4-3 Le Groupe d'étude recommande que les documents confidentiels du Cabinet ne soient plus exclus de la Loi, mais qu'ils soient protégés par une exemption de catégorie d'application obligatoire.

4-4 Le Groupe d'étude recommande que l'expression « documents confidentiels du Cabinet » soit définie dans la Loi, de façon à protéger l'information qui pourrait révéler la teneur des questions soumises au Cabinet et des délibérations entre les ministres.

4-5 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on définisse un format précis pour les documents du Cabinet qui permettrait d'en prélever facilement les données et les analyses de contexte en les isolant de tout renseignement qui pourrait révéler les délibérations du Cabinet;
- que les données et les analyses de contexte soient accessibles une fois que la décision qui y est liée est annoncée, ou après une période de cinq ans, à moins que l'information ne soit protégée en vertu d'une autre exemption.

4-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement examine l'option de ramener de 20 ans à 15 ans la période de protection pour les documents confidentiels du Cabinet.

4-7 Le Groupe d'étude recommande que la décision de refuser la divulgation d'information au motif qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet soit revue par la Cour fédérale.

Article 21 Activités du gouvernement

4-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit amendée pour y énoncer clairement que l'article 21 ne s'applique pas :

- aux données factuelles qui par elles-mêmes ne reflètent pas la nature ou le contenu des avis;
- aux sondages d'opinion;
- aux enquêtes statistiques;
- aux rapports ou vérifications de nature finale au sujet du rendement ou de l'efficacité d'un organisme public, ou de ses politiques ou programmes;
- aux rapports finals des groupes de travail, comités, conseils ou organismes semblables créés pour examiner toute question et faire rapport à une institution fédérale;
- aux évaluations (p. ex. à l'évaluation des biens immobiliers détenus par une institution gouvernementale);
- aux prévisions économiques;
- aux résultats des recherches sur le terrain;
- à l'information que le responsable d'une institution fédérale a invoquée publiquement comme étant le fondement d'une prise de décision ou de la formulation d'une politique;
- aux règles de fond ou aux déclarations de politique gouvernementale adoptées par une institution fédérale pour éclairer l'interprétation d'une loi ou d'un règlement, ou l'administration d'un programme ou d'une activité d'une institution fédérale.

4-9 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 soit modifié afin de réduire la protection de 20 à 10 ans (pour les documents autres que les plans de gestion du personnel ou administratifs pas encore mis en œuvre).

4-10 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 de la Loi soit modifié pour que les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas été adoptés, ou qui ont été rejetés, soient protégés pour au plus cinq ans à compter de la date de leur rejet ou de la date la plus tardive à laquelle on a travaillé sur le projet en cause.

4-11 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 21(2)b) de la Loi soit abrogé, permettant ainsi l'application de l'exemption aux travaux des consultants dans la mesure où ils s'inscrivent dans les critères de l'information protégée par l'exemption.

Sécurité nationale, défense et sécurité publique

Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements

4-12 **Le Groupe d'étude recommande que l'article 13 soit modifié pour préciser que le terme « État étranger » comprend les subdivisions politiques d'États étrangers et autres autorités étrangères avec lesquels le Canada a des relations internationales et-ou commerciales.**

Article 16 – Sécurité publique et enquêtes

4-13 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'exemption pour l'information obtenue ou préparée au cours d'une enquête licite par un organisme d'enquête demeure inchangée;**
- **que le règlement soit modifié pour inclure des critères pour déterminer les organismes d'enquête;**
- **que les critères portent sur les enquêtes de nature criminelle ou quasi criminelle.**

4-14 **Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 16(1)c) soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser la divulgation lorsque celle-ci risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes prévisibles, aussi bien qu'aux enquêtes en cours.**

Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles

4-15 **Le Groupe d'étude recommande que l'article 20 de la Loi soit modifié afin de rendre explicite que l'information sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles que des tiers fournissent au gouvernement, est protégée par cet article – et que les dispositions afférentes d'avis, d'appel et de la clause de primauté de l'intérêt public s'y appliquent.**

Autres exemptions et exclusions

Article 17 – Sécurité des individus

4-16 **Le Groupe d'étude recommande que l'article 17 de la Loi soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne, en plus de sa sécurité, ou dont la divulgation porterait atteinte à la dignité humaine.**

Article 18 – Intérêts économiques du Canada

4-17 **Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(a) soit modifié pour s'appliquer aux renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui ont, ou qui pourraient vraisemblablement avoir, une valeur *monétaire* importante.**

4-18 **Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(b) soit modifié pour étendre la protection à l'information dont la divulgation pourrait vraisemblablement nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale, ou d'une *partie* de celle-ci.**

4-19 **Le Groupe d'étude recommande que l'article 18 soit modifié pour inclure une disposition spécifiant que l'exemption ne s'applique pas aux résultats des essais de produits et des essais environnementaux.**

Article 19 – Renseignements personnels

4-20 **Le Groupe d'étude encourage le Commissaire à l'information à consulter le Commissaire à la protection de la vie privée dès que possible lorsque sont soulevées des questions portant sur la divulgation de renseignements personnels.**

Article 20 – Renseignements de tiers

4-21 **Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 20(6) soit modifié pour ajouter la protection des consommateurs comme un élément de l'intérêt public que doit pondérer le responsable d'une institution fédérale lorsqu'il décide s'il y a lieu de divulguer ou non en vertu de cette disposition.**

4-22 **Le Groupe d'étude recommande que les dispositions sur l'avis et les recours de la Loi soient modifiées pour prévoir une autre forme d'avis aux tiers, par exemple la publication dans les revues spécialisées.**

4-23 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'on encourage les institutions à prendre des mesures pour améliorer les connaissances des tiers au sujet de l'accès à l'information; et**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient mises à jour pour refléter l'importante jurisprudence qui porte sur l'article 20, afin d'aider les fonctionnaires à l'appliquer et d'éduquer les tiers quant à la portée de l'exemption.**

Article 22 – Examens et vérifications

4-24 **Le Groupe d'étude recommande que l'article 22 de la Loi soit modifié afin de conférer aux responsables d'une institution gouvernementale le pouvoir discrétionnaire de refuser de divulguer des ébauches de rapport de vérification interne et les documents afférents jusqu'à :**

- **la date où le rapport est terminé; ou**
- **si le rapport n'est pas divulgué, six mois après l'achèvement de la vérification interne ou la fin des travaux de vérification; ou au plus tard**
- **deux ans après le début de la vérification interne.**

Article 23 – Secret professionnel de l'avocat

4-25 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **qu'une formation soit fournie aux avocats du gouvernement et aux institutions gouvernementales sur l'application de la Loi aux documents sujets au secret professionnel qui lie un avocat à son client;**
- **que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées afin de décrire en plus de détail la nature et la portée du privilège du secret professionnel qui lie un avocat à son client et ce qu'il faut faire pour déterminer si une partie ou tout un document protégé par l'article 23 devrait être divulgué.**

4-26 **Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage de modifier l'article 23 de la Loi pour préciser que le prélèvement d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel des avocats n'entraîne pas la renonciation au privilège pour les autres parties du document ou pour les documents connexes qui sont aussi protégés.**

Articles 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois

4-27 **Le Groupe d'étude recommande que l'exemption de l'article 24 pour les interdictions statutaires soit maintenue.**

4-28 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée pour inclure une disposition permettant au Gouverneur en conseil d'ajouter des dispositions de confidentialité tirées d'autres lois à l'annexe II seulement si elles sont conformes aux critères établis dans la Loi;**
- **que les critères assurent que l'annexe ne contienne que des dispositions sur la confidentialité qui offrent une assurance très ferme que l'information sera protégée, comme l'indique une interdiction contre la divulgation ou des limites clairement définies de tout pouvoir discrétionnaire de divulguer;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* donnent d'autres détails au sujet des critères et du processus d'approbation pour les ajouts à l'annexe et qu'elles requièrent que l'institution requérante démontre pourquoi les autres exemptions dans la Loi ne suffisent pas à protéger le document en question.**

4-29 **Le Groupe d'étude recommande que toutes les dispositions statutaires qui prévalent sur la *Loi sur l'accès à l'information* soient inscrites à l'annexe II de la Loi.**

4-30 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la liste existante à l'annexe II soit examinée afin de réduire considérablement le nombre de dispositions en les fondant sur le critère que l'on propose d'inclure à la Loi; et**
- **que la Loi soit modifiée afin de permettre au gouverneur général d'éliminer des dispositions inscrites à l'annexe II.**

4-31 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que les institutions gouvernementales continuent à faire rapport tous les ans sur le nombre de fois qu'ils ont refusé de divulguer un document en se fondant sur l'article 24 et les dispositions inscrites à l'annexe II; et**
- **que l'annexe II soit revue de temps à autre par un comité du Parlement.**

Article 26 – Refus de communication en cas de publication

4-32 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée de telle manière que l'article 26 fait en sorte que le responsable d'une institution gouvernementale peut refuser de divulguer un document s'il doit être publié dans les 90 jours ou dans « toute autre période de temps » qui pourrait être « raisonnablement » nécessaire pour préparer le matériel pour la *publication*, y compris la traduction à des fins de « publication »;**
- **que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* établissent des pratiques exemplaires portant sur l'application de l'article 26 (p. ex. la publication du matériel s'il n'est pas actuellement en voie de traduction ou de mise en page pour la publication à la fin de la période de 90 jours);**
- **que la formation sur l'accès à l'information souligne que l'article 26 devrait être appliqué seulement lorsqu'il y a une grande certitude que le document demandé sera publié.**

Article 68 Exclusion des documents publiés

4-33 Le Groupe d'étude recommande :

- **que l'exclusion pour le matériel publié à l'article 68 demeure inchangée;**
- **que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées pour qu'il soit clair que les institutions gouvernementales devraient fournir une aide raisonnable aux requérants sur les moyens de trouver le matériel publié par le gouvernement.**

Protection des sites culturels et du patrimoine naturel

4-34 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour inclure une exemption discrétionnaire pour les documents contenant de l'information dont la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites patrimoniaux culturels ou naturels, d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale ou de sites sacrés des peuples autochtones.

---

5. Les modalités d'accès dans la Loi

Les demandes

Format de la divulgation

5-1 Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement sur l'accès à l'information* soit modifié pour porter qu'un requérant peut préciser sa préférence quant au format et que, si l'information peut être divulguée et qu'elle existe déjà dans ce format, elle le soit.

Clarifier les demandes et en préciser la portée

5-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées de manière à encourager les coordonateurs de l'accès à l'information à entrer en contact avec les requérants sur réception d'une demande, pour confirmer ou clarifier la demande et pour s'assurer que celle-ci cible précisément l'information qu'ils recherchent.

Cibler la demande

5-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour exiger que les demandes portent sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques.

Demandes frivoles, vexatoires ou abusives

5-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à refuser, avec l'accord du Commissaire à l'information, de répondre aux demandes frivoles, vexatoires ou abusives; et**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor, après consultation du Commissaire à l'information, formule à l'intention des institutions gouvernementales des directives détaillées précisant les critères à appliquer pour définir ce qu'est une demande frivole, vexatoire ou abusive.**

Délais

Délai de trente jours

5-5 Le Groupe d'étude recommande que l'article 7 de la Loi (où l'on précise le délai dans lequel on doit répondre au requérant) soit modifié pour substituer « vingt et un jours ouvrables » à « trente jours » et pour convertir en jours ouvrables tous les autres délais relatifs au traitement d'une demande.

Prolongations

5-6 Le Groupe d'étude recommande qu'on modifie la formulation de l'alinéa 9(1)a) pour qu'il autorise la prolongation du délai de traitement des demandes « si le respect du délai initial entrave de manière déraisonnable le fonctionnement de l'institution ».

Divulgation des documents traités

5-7 Le Groupe d'étude recommande que les coordonnateurs de l'accès à l'information soient encouragés à offrir aux requérants de divulguer l'information au fur et à mesure de son traitement, sans attendre l'expiration du délai ou le traitement de tous les documents visés.

Situations où les délais ne sont pas respectés

5-8 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* exige :

- que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prescrits, elle informe le requérant par écrit du retard prévu, elle explique le motif du retard et indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;
- que l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information;
- que les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, au sujet du nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient; et
- que les institutions fédérales fassent état de cette information dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information.

Droits exigibles

Droits à payer à la présentation de la demande

5-9 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie le Règlement afférent à la *Loi sur l'accès à l'information*, pour que le droit de présentation d'une demande soit porté à 10 $.

Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale

5-10 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi et le Règlement pour y prévoir un barème de droits différent selon que la demande est d'ordre commercial ou d'ordre général (non commercial).

5-11 Le Groupe d'étude recommande que les critères utilisés pour déterminer si une demande est de nature commerciale soient inscrits au Règlement, et que ces critères établissent clairement que les demandes présentées par les Canadiens à leur propre usage, ainsi que les demandes en provenance des universitaires, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et des médias, sont des demandes non commerciales.

Encourager les demandes ciblées

5-12 Le Groupe d'étude recommande qu'en cas de demandes non commerciales, les requérants n'aient rien à payer, à part le droit de présentation, pour les premières cinq heures de recherche et de préparation et les 100 premières pages de documents reproduits (ou leur équivalent), tout excédent étant facturé à un tarif horaire prévu par voie de règlement pour la recherche et la préparation des documents et pour la reproduction, à un tarif fixé pour la reproduction.

Barème des demandes commerciales

5-13 Le Groupe d'étude recommande que les demandes d'ordre commercial soient assujetties au tarif horaire prévu pour toutes les heures raisonnables consacrées à la recherche, à la préparation et à l'examen des documents et au tarif fixe prévu pour leur reproduction.

Tarification

5-14 Le Groupe d'étude recommande que le barème des droits soit mis à jour pour tenir compte de l'inflation ainsi que des nouveaux modes de reproduction.

Demandes de très grande envergure

5-15 Le Groupe d'étude recommande que :

- l'on modifie la Loi pour prévoir un barème de droits spécial applicable aux rares demandes dont le coût de traitement dépasse la limite de 10 000 $;
- ce barème spécial prévoie la récupération des coûts raisonnables directement attribuables au traitement de la demande;
- les institutions soient tenues de faire état de l'utilisation de cette disposition dans leur rapport annuel au Parlement et que la limite soit réexaminée si le nombre de demandes soumises au barème spécial est supérieur à 2 pour cent du total des demandes traitées dans l'ensemble du gouvernement pour une année donnée.

Critères de dispense des droits

5-16 Le Groupe d'étude recommande que :

- la *Politique sur l'accès à l'information* soit modifiée pour indiquer les facteurs à considérer dans toute décision de dispense de droits;
- ces critères tiennent compte de l'intérêt public à la divulgation de l'information, de toute difficulté financière que l'imposition de droits viendrait causer au requérant, du fait que la somme à percevoir est inférieure au coût prévu pour sa perception, ainsi que du respect des délais dans le traitement de la demande.

5-17 Le Groupe d'étude recommande aussi que les institutions soient tenues :

- de tenir compte du temps qu'elles consacrent au traitement des demandes, même en cas de dispense de droits;
- de consigner leurs motifs de dispenser des droits;
- de faire état de l'information relative aux dispenses de droits dans leur rapport annuel au Parlement.

Acheminement accéléré

5-18 **Le Groupe d'étude recommande que les requérants aient la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par le mode d'acheminement de leur choix.**

Réinvestissement des droits perçus

5-19 **Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement réinvestisse les droits perçus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* dans des améliorations du système.**

Demandes multiples

5-20 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à regrouper les demandes :**

- **lorsqu'elles proviennent d'un même requérant ou de plusieurs requérants agissant de concert;**
- **lorsqu'elles portent sur un sujet identique ou à peu près semblable;**
- **lorsqu'elles sont reçues à moins de 21 jours ouvrables l'une de l'autre;**
- **lorsque le responsable de l'institution est d'avis que les demandes ont été présentées de manière à éviter le paiement de droits ou la prolongation du délai de réponse.**

Obligation d'accorder de l'aide au requérant

5-21 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour porter que les institutions sont tenues de :**

- **faire des efforts raisonnables pour aider les requérants, à la demande de ceux-ci;**
- **entrer en rapport avec un requérant avant de l'aviser officiellement du refus de traiter sa demande parce qu'elle est frivole, vexatoire ou abusive; d'une décision de regrouper sa demande avec une ou plusieurs autres; ou d'une décision de procéder au recouvrement du coût intégral du traitement.**

---

6. Garantir la conformité : le processus de recours

Le droit de déposer une plainte

Processus de révision interne

6-1 **Le Groupe d'étude recommande qu'on n'ajoute pas de processus de révision interne au régime actuel.**

Recours en matière de droits à payer

6-2 **Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour y indiquer que tout requérant dont la demande a été classée dans la catégorie « commerciale », à qui l'on a imposé, en vertu d'un barème autre que le barème de base, des droits qu'il juge déraisonnables, peut, après que le Commissaire à l'information a fait son rapport, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.**

Délai de dépôt de la plainte

6-3 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour faire en sorte qu'une plainte soit présentée dans les 60 jours suivant la réception de toute décision de l'institution ou, si aucun avis n'a été donné et que le délai prévu par la Loi est expiré, une plainte doit être présentée dans le délai raisonnable que fixe le Commissaire à l'information.**

Droits pour présenter une plainte

6-4 **Le Groupe d'étude recommande que le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information reste une formalité gratuite.**

Mandat du Commissaire à l'information

Rôle éducatif

6-5 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée pour reconnaître au Commissaire à l'information le mandat de sensibiliser le public au sujet de la Loi et de l'accès à l'information en général;**
- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor invite le Commissariat à l'information à participer à des programmes de sensibilisation de la fonction publique.**

6-6 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que le Commissaire à l'information publie de façon systématique des résumés de cas incluant le motif de ses conclusions, afin d'orienter les institutions et les requérants; et**
- **que l'article 64 de la Loi soit modifié pour étendre aux résumés de cas la responsabilité du Commissaire à l'information de prendre des précautions raisonnables afin d'éviter la divulgation d'information protégée.**

Rôle de conseiller

6-7 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi reconnaisse explicitement le rôle de conseiller du Commissaire à l'information auprès des institutions fédérales quant aux incidences sur l'accès à l'information des projets de lois, des règlements, des politiques ou des programmes, quant à l'administration de la Loi dans une institution et quant aux bonnes pratiques à adopter dans les institutions, notamment la diffusion active et la divulgation informelle de l'information.**

Rôle d'évaluation des pratiques

6-8 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser le Commissaire à l'information à procéder à des évaluations des pratiques des institutions ayant un effet sur le respect de la Loi;**
- **que le Commissariat à l'information et le Secrétariat du Conseil du Trésor collaborent dans l'évaluation des pratiques institutionnelles.**

Rôle de médiateur

6-9 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée pour autoriser expressément le Commissaire à l'information à tenter de régler les plaintes par la médiation; et**
- **que la procédure de médiation soit formulée et communiquée aux institutions et aux requérants;**
- **qu'en règle générale, les coordonnateurs de l'accès à l'information et les représentants du Commissariat à l'information aient le pouvoir de conclure une entente dans le cadre du processus de médiation.**

Les enquêtes

Compréhension commune de la procédure

6-10 **Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information produise et publie sa procédure d'enquête et qu'elle soit respectueuse des exigences de l'équité procédurale.**

6-11 **Le Groupe d'étude recommande**

- **que le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête;**
- **que les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficientes;**
- **que des outils d'enquête soient mis au point, lesquels pourraient guider tant les enquêteurs que les institutions dans la résolution efficiente des plaintes; et**
- **que l'on assigne les enquêteurs à des portefeuilles particuliers d'institutions fédérales pour améliorer leur connaissance de ces institutions, avec roulement périodique des affectations.**

Clarté des questions faisant objet de l'enquête

6-12 **Le Groupe d'étude recommande que les enquêteurs fournissent aux institutions, le plus tôt possible au cours de l'enquête, une explication claire et complète des questions à résoudre.**

Documentation relative au traitement des demandes

6-13 **Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes.**

Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives

6-14 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'approche aux enquêtes sur les questions de modalités administratives comme la tarification, les retards, les prolongations de délais et les supports d'information soit revue pour amener à une résolution rapide de ces enquêtes; et**
- **que les institutions produisent des normes de service régissant leur réponse aux enquêtes et qu'elles prévoient des ressources raisonnables pour se conformer à ces normes.**

Enquêtes documentaires

6-15 **Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, étudie la pertinence de mener des enquêtes documentaires pour certains types de dossiers.**

Délai pour mener l'enquête

6-16 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour obliger le Commissaire à l'information à répondre aux plaintes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger cette période au besoin, en donnant avis de la prolongation au plaignant, à l'institution et aux tiers.**

Rôle du plaignant

6-17 **Le Groupe d'étude recommande que les lignes directrices sur la procédure d'enquête du Commissaire permettent une plus grande participation des plaignants au processus.**

Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure

Secret de l'enquête

6-18 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'article 35 de la Loi soit modifié pour porter que les enquêtes peuvent être tenues en secret;**
- **que les procédures d'enquêtes, y compris le besoin de confidentialité, n'empêchent pas les institutions fédérales et les individus de présenter une réponse complète pendant une enquête.**

Droit à un avocat

6-19 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Loi soit modifiée pour accorder aux individus qui témoignent sous serment le droit d'être représentés par un avocat;**
- **que les témoins aient le droit de choisir leur avocat.**

Citations à comparaître ou à produire

6-20 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'on n'oblige pas le Commissaire à l'information à demander l'autorisation de la Cour fédérale pour citer à comparaître et à produire un document en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;**
- **que les citations à comparaître et à produire un document soient utilisées uniquement dans le cas de plaintes particulières et non dans le cas d'enquêtes générales sur le fonctionnement du processus d'accès;**
- **que l'on ne cite à comparaître ou à produire des documents que les fonctionnaires qui ont une connaissance réelle du dossier;**
- **que la règle de procédure d'enquête et les lignes directrices du Commissaire à l'information prévoient que les citations à comparaître et à produire seront précédées d'un avis adéquat aux institutions, aux témoins et aux coordonnateurs de l'accès.**

Avis aux mis-en-cause

6-21 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que l'article 32 soit modifié pour que le Commissaire ait la responsabilité de donner avis non seulement au responsable d'une institution gouvernementale et de lui fournir de l'information sur la plainte avant de commencer une enquête, mais aussi à toute autre personne considérée appropriée par le Commissaire; et**
- **que les lignes directrices du Commissaire portent qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question à un moment ou l'autre de l'enquête;**
- **que les lignes directrices procédurales du Commissaire portent qu'un avis de conclusions défavorables possibles sera donné aux personnes dès qu'il y a une indication qu'elles pourraient être négativement touchées par tout résultat ou commentaire du rapport du Commissaire.**

Secret professionnel de l'avocat

6-22 **Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour qu'elle stipule que le Commissaire à l'information ne peut pas obliger une institution ou un individu à produire une communication avec un conseiller juridique contenant des conseils juridiques sur les droits et obligations du client en vertu de la Loi ou sur d'éventuelles poursuites intentées en vertu de la Loi.**

Outrage au tribunal

6-23 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute citation pour outrage au tribunal doit être entendue par un juge de la Cour fédérale du Canada.**

Compétence à témoigner du Commissaire à l'information

6-24 **Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve fournie au Commissaire ou à son personnel par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 et que le Commissaire à l'information ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son ordre n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 de la Loi.**

Modèles organisationnels – l'examen indépendant

Pleins pouvoirs exécutoires

6-25 **Le Groupe d'étude encourage le gouvernement à examiner sérieusement la possibilité d'adopter, à moyen terme, le modèle des pouvoirs exécutoires pour le Commissaire à l'information.**

7. Améliorer le processus d'accès

Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens

Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent

7-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que les sites Web du gouvernement du Canada et des institutions fédérales affichent des renseignements faciles à trouver sur la façon de présenter des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et sur l'organisation et les responsabilités des institutions; et
- que l'information comprenne des descriptions de leurs programmes et leurs fonctions, ainsi que de leurs fonds documentaires et la façon de repérer les documents.

7-2 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en coopération avec les diverses institutions fédérales, prenne les mesures requises pour améliorer la convivialité d'*Info Source* pour le grand public, tant dans sa version imprimée que dans sa version Internet.

Améliorer la transparence du processus d'accès

7-3 Le Groupe d'étude recommande que le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) soit remanié pour le rendre plus convivial, et que la composante de ce système qui contient les renseignements sur toutes les demandes présentées dans l'ensemble du gouvernement auxquelles on a répondu, soit mise à la disposition du grand public sur un site Web gouvernemental.

7-4 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales soient encouragées à afficher des résumés de l'information qu'ils ont divulguée qui pourrait être d'intérêt général, en plus d'en déposer une copie imprimée dans leur salle de lecture.

Faciliter le traitement électronique des demandes

7-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les façons de favoriser les initiatives portant sur le traitement électronique des demandes.

Ressources pour le programme d'accès à l'information

Ressources pour les services centraux

7-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement affecte plus de ressources :

- aux instances centrales de conseils en matière de politiques et de conseils juridiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice;
- au Commissariat à l'information du Canada;
- aux services d'accès des institutions

Ressources pour les institutions particulières

7-7 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales adoptent un modèle de gestion pour le programme d'accès à l'information comparable à celui utilisé pour les autres programmes c'est-à-dire qu'elles mettent en place des mécanismes de planification des ressources, y compris les prévisions de ressources, de mesure du rendement et d'analyse de système.

7-8 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en coopération avec les institutions, travaille à l'établissement de normes de ressources et de modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail;**
- **que le gouvernement encourage le secteur privé à créer des réserves de personnes qualifiées dont on pourrait retenir les services à contrat pour répondre à une demande imprévue, notamment par la voie d'offres permanentes.**

Le traitement efficace des demandes

La prise de décision en réponse aux demandes

7-9 **Le Groupe d'étude recommande que chaque institution soumette son processus décisionnel à un examen pour évaluer les facteurs ayant une incidence sur la rapidité d'exécution et la qualité des décisions, y compris la délégation des pouvoirs en vertu de la Loi, afin de s'assurer du nombre minimum d'approbations nécessaires, et de faire en sorte que les responsabilités soient déléguées le plus bas possible dans la hiérarchie.**

L'appui aux responsables de l'accès à l'information

Rôles et responsabilités

7-10 **Le Groupe d'étude recommande que le rôle, les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information, ainsi que la nature stratégique de leurs fonctions, soient expliqués de façon plus détaillée dans la *Politique et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor, dans les politiques des diverses institutions fédérales et dans l'information sur la procédure d'accès disponible au grand public.**

7-11 **Le Groupe d'étude recommande que la *Politique et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information précisent les rôles et responsabilités des responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.**

7-12 **Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor indique que le coordonnateur de l'accès doit avoir un accès facile au sous-ministre et à la haute direction de son institution.**

Accès à l'expertise et aux conseils

7-13 **Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor augmente sa capacité en tant que centre d'expertise au sein du gouvernement sur toute question relative à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les ministères, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et diffusant les pratiques exemplaires.**

7-14 **Le Groupe d'étude recommande que le ministère de la Justice renforce sa capacité à fournir de l'expertise et des conseils aux institutions fédérales dans le domaine du droit de l'accès à l'information, par le truchement des Services juridiques des ministères et par l'organisation de séances d'information à l'intention des responsables de l'accès.**

Formation du personnel chargé de l'accès à l'information

7-15 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume le leadership dans le développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès à l'information;
- que les coordonnateurs à l'accès et les membres de leur personnel soient tenus de suivre les modules de formation appropriés à leur niveau de responsabilité;
- qu'une formation en technologie de l'information soit comprise dans le cadre du programme obligatoire de formation professionnelle pour les responsables de l'accès;
- que le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie les programmes de formation de ce type offerts par les établissements d'enseignement à travers le Canada;
- que les responsables de l'accès se voient offrir, par l'entremise de réseaux d'apprentissage, des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires.

Carrières dans le secteur de l'accès à l'information

7-16 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- examine la possibilité de placer les postes d'accès à l'information dans le cadre de groupes plus larges contenant d'autres disciplines connexes;
- rationalise les niveaux des postes des services d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement;
- développe des énoncés de qualités normalisés pour les postes d'accès à l'information, ainsi que des outils pour aider les institutions à déterminer les compétences requises pour les différents postes.

Outils

7-17 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage l'utilisation des logiciels de suivi des demandes et examine la possibilité de fournir ces logiciels aux petites institutions.

---

8. Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi

8-1 Le Groupe d'étude recommande que toutes les façons de fournir l'information au grand public (y compris l'accès en vertu de la Loi) soient examinées lors de la conception et de la mise en œuvre de tout nouveau programme ou activité du gouvernement.

8-2 Le Groupe d'étude recommande que le site Internet du gouvernement du Canada contienne une explication des diverses façons par lesquelles on peut obtenir l'information gouvernementale.

La diffusion active

8-3 **Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales inventorient plus systématiquement l'information qui est d'intérêt pour le public et qu'elles développent les moyens de la diffuser de façon active. Ces moyens devraient comprendre des programmes de publication, l'utilisation de sites Web et des ententes spécifiques ou des partenariats avec le secteur privé, lorsque cette pratique est appropriée.**

La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelles

8-4 **Le Groupe d'étude recommande que, chaque fois qu'on constate un besoin ou un intérêt et que l'information en cause n'a pas un caractère délicat, les institutions fédérales offrent à la consultation du public le plus d'information possible sous forme de copies papier ou par l'entremise de moyens électroniques.**

La communication sans formalités

8-5 **Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales :**

- **communiquent de façon régulière l'information sans avoir recours à la Loi, chaque fois que le risque est peu élevé que les documents contiennent de l'information de nature délicate devant être protégée contre la divulgation; et**
- **établissent des protocoles permettant d'identifier l'information susceptible de communication sans formalités.**

8-6 **Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales décrivent leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive dans les rapports annuels qu'elles déposent au Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que sur leurs sites Web.**

Les processus spéciaux de divulgation pour chercheurs

8-7 **Le Groupe d'étude recommande que, lorsqu'il y a une demande régulière et continue d'accès de la part de chercheurs, les institutions fédérales mettent sur pied des processus parallèles à la *Loi sur l'accès à l'information* pour faciliter l'accès à des ensembles importants de dossiers, s'inspirant des pratiques établies dans plusieurs ministères.**

Revue en bloc systématique après 30 ans

8-8 **Le Groupe d'étude recommande que les Archives nationales jouent le rôle principal dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques.**

---

9. Remédier au déficit de la gestion de l'information

Une stratégie de gestion de l'information

9-1 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **qu'une stratégie intégrée et globale soit définie pour redresser la crise actuelle en gestion de l'information;**
- **qu'un plan d'action à court terme soit mis en place pour traiter les besoins les plus urgents de même qu'un plan d'action à plus long terme pour créer une base de compétences et une structure pour l'avenir;**

- **que cette stratégie comprenne l'établissement d'ententes de coopération entre les organismes de première ligne en gestion de l'information (Secrétariat du Conseil du Trésor, Archives nationales et Bibliothèque nationale) et les autres institutions fédérales.**

Classification de sécurité et gestion de l'information

9-2 Le Groupe d'étude recommande :

- **que soit élaboré un programme de formation intégrée sur la gestion de l'information et l'accès à l'information, comprenant la sauvegarde, la classification et la désignation de l'information en conformité avec la politique gouvernementale en matière de sécurité;**
- **que la classification de sécurité figure comme élément des systèmes de gestion électronique des documents; et**
- **que les gestionnaires de la fonction publique assurent, dans leurs unités, la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de classification des documents et d'évaluation réaliste de la nature délicate de l'information.**

La responsabilité pour la gestion de l'information

9-3 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'on institue et mette en œuvre dans les institutions fédérales, une structure de responsabilité efficace pour la gestion de l'information, y compris les outils nécessaires pour la vérification et l'évaluation; et**
- **qu'un cadre rénové pour la vérification de la gestion de l'information soit établi à l'échelle du gouvernement et mis en œuvre par les Archives nationales, en coopération avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.**

L'appui aux fonctionnaires

9-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **qu'on établisse des normes pour la documentation des activités du gouvernement;**
- **que tous les employés reçoivent une orientation, ainsi que de la formation et des conseils de façon continue en matière de gestion de l'information;**
- **qu'un guide convivial, pratique et faisant autorité, soit rédigé afin d'aider les fonctionnaires à créer, gérer et éliminer leurs documents; et**
- **qu'on établisse un centre d'excellence en gestion de l'information, qui aurait la responsabilité de la mise à jour du Cadre de gestion de l'information du gouvernement par ses recherches au niveau des normes et des pratiques exemplaires.**

---

10. Mesure du rendement et rapports sur le rendement

Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès

10-1 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Commissariat à l'information, établisse plusieurs indicateurs permettant de mesurer le rendement, en accordant la priorité à un indicateur de la complexité des demandes.

10-2 **Le Groupe d'étude recommande que les institutions établissent des indicateurs de mesure du rendement en vue de déterminer les secteurs où ils ont des difficultés ou de relever les problèmes systémiques de l'institution qui pourraient être abordés par la haute direction.**

10-3 **Le Groupe d'étude recommande que les rapports annuels au Parlement préparés par les institutions soient étoffés :**

- **afin de traiter de stratégies de diffusion de l'information par d'autres moyens que l'accès en vertu de la Loi;**
- **afin de traiter des mesures entreprises pour améliorer le régime d'accès à l'information;**
- **afin de traiter des questions soulevées au cours de l'année qui ont eu une incidence importante sur le programme d'accès à l'information dans l'institution; et**
- **afin de traiter des projets d'amélioration visant à répondre aux lacunes ou aux tendances relevées.**

10-4 **Le Groupe d'étude recommande aussi que le rapport annuel consolidé du Secrétariat du Conseil du Trésor offre une perspective beaucoup plus large quant au fonctionnement du régime dans l'ensemble du gouvernement et comprenne une analyse des tendances pour les questions clés.**

---

11. Créer une culture d'accès à l'information gouvernementale

Valeurs fondamentales de la fonction publique

11-1 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la Déclaration de principes de la fonction publique du Canada fasse état des responsabilités d'intendance des fonctionnaires quant à l'information gouvernementale et de garants de l'accès à cette information par les Canadiens;**
- **que les modules de formation pour les fonctionnaires, y compris les séances d'information pour les nouveaux employés et la formation pour les gestionnaires, insistent sur le lien entre l'accès à l'information et les valeurs fondamentales de la fonction publique.**

Sensibilisation et formation des fonctionnaires

11-2 **Le Groupe d'étude recommande :**

- **que la sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information fasse partie des programmes d'orientation pour les nouveaux fonctionnaires;**
- **que des modules génériques de formation sur l'accès à l'information soient préparés à l'intention du personnel des programmes, sous une forme qui permet de les adapter pour répondre aux besoins des diverses institutions fédérales; et**
- **que la formation à l'accès à l'information soit intégrée à la formation de tous les gestionnaires – y compris la gestion efficace des demandes d'accès du point de vue des secteurs de programmes, les pratiques exemplaires dans la gestion de l'information et la création d'une culture d'accès dans l'organisation.**

L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation

11-3 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les responsabilités en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans la description de tâches des agents et des gestionnaires;**
- **que les objectifs en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans le contrat de responsabilité et dans l'évaluation du rendement de tous les gestionnaires;**
- **que les institutions fédérales placent régulièrement à l'ordre du jour des réunions de direction, leur rendement en matière d'accès à l'information;**
- **que lors de la mise sur pied de nouveaux programmes, la composante de l'accès à l'information fasse partie intégrante du programme dès le début; et**
- **que les objectifs en matière d'accès à l'information soient intégrés à la planification annuelle des institutions fédérales.**

Servir les ministres

11-4 Le Groupe d'étude recommande :

- **que les sous-ministres informent les ministres de leurs responsabilités en ce qui concerne l'application de la Loi;**
- **que les sous-ministres aident les ministres à communiquer aux fonctionnaires des institutions dont ils sont responsables, leur appui de la Loi et leurs attentes en matière de conformité;**
- **que le personnel des cabinets des ministres reçoive à son arrivée une formation sur l'accès à l'information et la gestion des documents.**

Leadership à l'échelle du gouvernement

11-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume un rôle plus important en tant que centre d'excellence en matière d'accès à l'information ainsi que de « champion » de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.

Signaler le changement et favoriser une nouvelle attitude

11-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement prenne les mesures requises pour sensibiliser les fonctionnaires au fait qu'ils ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens, que la diffusion de l'information est une partie intégrante de leur travail et que les documents qu'ils créent dans le cadre de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada qui peuvent, dans la plupart des cas, être rendus publics.

11-7 Le Groupe d'étude recommande que de concert avec sa réponse à nos recommandations, le gouvernement lance une campagne générale de sensibilisation dans la fonction publique, visant à renforcer la connaissance de l'accès, l'appréciation de ses principes et la fierté de fournir l'information aux Canadiens.

12. Le mot de la fin : dialogue amélioré sur l'accès à l'information

12-1 Le Groupe d'étude recommande :

- **que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage établir un comité consultatif d'intervenants et de fonctionnaires responsables de l'accès afin de fournir des conseils continus sur l'administration de la Loi;**
- **qu'un examen complet de la Loi et de son fonctionnement soit effectué à tous les cinq à 10 ans; cela pourrait se faire soit en examinant l'ensemble de la Loi ou en examinant régulièrement des aspects précis de la Loi et de sa pratique; et**
- **que le Parlement exerce un rôle de veille continue quant au fonctionnement du régime de l'accès à l'information.**

Annexe 1

Donnés

Accès à l'information – Traitement des demandes
Comparaison 2000-2001 / 1983-2001

	2000-2001	1983-2001
Demandes traitées :		
– Divulgation totale	37,5 %	35,1 %
– Divulgation partielle	35,6 %	35,0 %
– Aucun document divulgué – exclusion	0,3 %	0,6 %
– Aucun document divulgué – exemption	3,0 %	3,2 %
– Demandes transférées	1,3 %	1,9 %
– Divulgation informelle	1,9 %	4,9 %
– N'ont pu être traitées (en raison notamment d'un manque de précision, ou du désistement de l'auteur de la demande ou du fait qu'aucun document n'existe)	20,4 %	19,3 %
Temps nécessaire pour traiter les demandes :		
0-30 jours	59,3 %	57,7 %
31-60 jours	17,1 %	17,8 %
61 + jours	23,6 %	24,5 %
Coût par demande traitée :	1 035 $	906 $
– Droits perçus par demande traitée	12,47 $	14,21 $
– Dispense des droits par demande traitée	7,45 $	5,82 $

Exemptions et exclusions 2000-2001

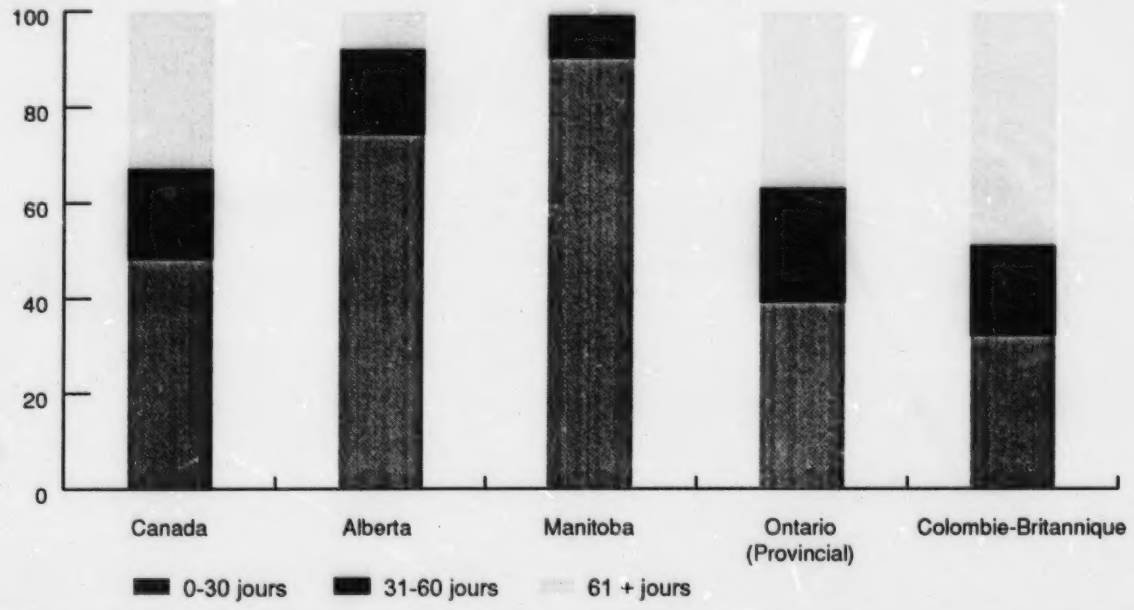
TOTAL DES EXEMPTIONS	100,0%	19 424
Article 19 – Renseignements personnels	28,0 %	5 433
Article 20 – Renseignements des tiers	23,9 %	4,634
Article 21 – Activités du gouvernement (conseils, recommandations, consultations, plans)	18,6 %	3 608
Article 16 – Sécurité publique et enquêtes	8,1 %	1 564
Article 15 – Affaires internationales et défense	5,4 %	1 059
Article 13 – Renseignements obtenus à titre confidentiel d'un autre gouvernement	5,0 %	967
Article 23 – Secret professionnel de l'avocat	4,3 %	840
Article 14 – Affaires fédérales-provinciales	2,4 %	463
Article 18 – Intérêts économiques du Canada	2,2 %	428
Article 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois	1,3 %	259
Article 26 – Publication à venir	0,3 %	68
Article 17 – Sécurité des individus	0,3 %	55
Article 22 – Examens et vérifications	0,2 %	46
TOTAL DES EXCLUSIONS		1 356
Article 68 – Documents publiés, documents de bibliothèque ou de musée, matériel d'exposition[1]		108
Section 69(1) – Documents confidentiels du Cabinet[2]		1 248

[1] L'article 68 a été invoqué dans 0,5 % de l'ensemble des refus de divulguer (exemptions et exclusions)

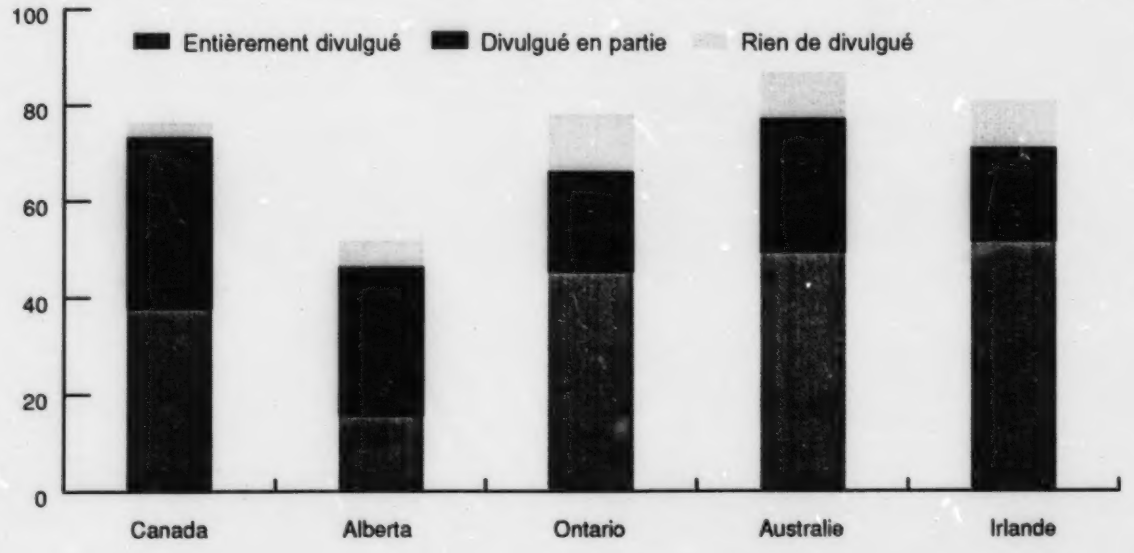
[2] L'article 69 a été invoqué dans 6 % de l'ensemble des refus de divulguer (exemptions et exclusions)

Comparaisons avec d'autres ressorts

Délais de traitement des demandes – 2000-2001



Disposition des demandes – 2000-2001



Plaintes au Commissaire à l'information 2000-2001[1]

Plaintes reçues : 1 688
Plaintes traitées : 1 337
Non achevées : 922

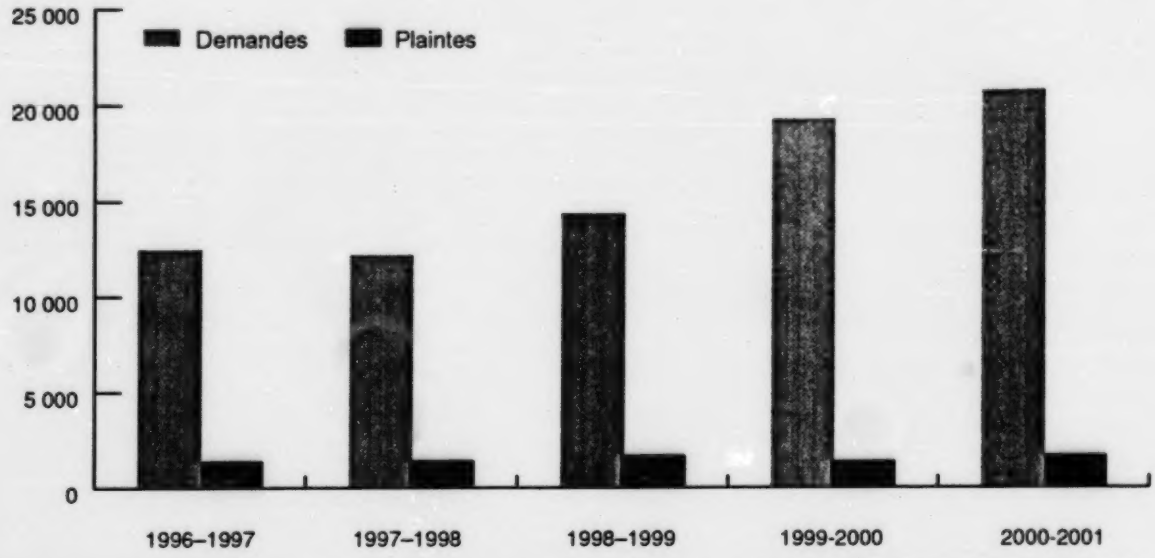
Conclusions

CATÉGORIE	RÉGLÉE	NON RÉGLÉE	BIEN-FONDÉ NON ÉTABLI	ABANDONNÉE	TOTAL	%
Refus de divulguer	263	2	187	82	534	39,9
Retard (présomption de refus)	493	–	50	32	575	43,1
Prorogation de délai	83	–	66	2	151	11,3
Droits à payer	28	–	20	6	54	4,0
Langue	–	–	–	–	–	–
Publication	–	–	–	–	–	–
Divers	13	–	6	4	23	1,7
TOTAL	880	2	329	126	1 337	100
100%	65,8	0,1	24,6	9,4		

Traitement des plaintes – Délai

CATÉGORIE	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
	MOIS (%)	PLAINTES	MOIS (%)	PLAINTES	MOIS (%)	PLAINTES
Refus de divulguer	5,86	526	5,99	537	7,83	534
Retard (présomption de refus)	2,50	669	3,44	749	3,33	575
Prorogation de délai	2,80	71	2,33	134	4,18	151
Droits à payer	5,69	45	5,41	55	7,02	54
Langue	–	–	–	–	–	–
Publication	–	–	–	–	–	–
Divers	4,54	40	4,34	55	4,61	23
Moyenne	3,99	1 351	4,34	1 530	5,40	1 337

Canada – Demandes et plaintes reçues au cours des cinq dernières années



1. Les données sur les plaintes pour l'année 2001-2002 sont maintenant disponibles sur le site web du Commissaire à l'information au : www.infocom.gc.ca.

Annexe 2

Droits exigibles dans les provinces et autres pays – tableau

Droits exigibles dans les provinces et autres pays

	DROITS DE DEMANDE	AUCUN DROIT	RECHERCHE/ IDENTIFICATION/ RÉCUPÉRATION	EXAMEN
PROVINCIAL				
Alberta	25 $ 50 $ pour requêtes jusqu'à 2 ans		6,75 $ pour 1/4 heure (27 $/heure)	Aucun droit
Colombie-Britannique (Requérants non commerciaux)	Aucun droit	3 premières heures – repérage et récupération	7,50 $ pour 1/4 heure (30 $/heure)	Aucun droit
Requérants commerciaux			Coût réel	
Manitoba	Aucun droit (même si la Loi permet)	2 premières heures – recherche et préparation	15 $ pour 1/2 heure (30 $/heure)	Aucun droit
Ontario	5 $ par requête; 25 $ par appel		7,50 $ pour 1/4 heure (30 $/heure)	
Québec	Aucun droit	Premiers 5 $ pour transcription, reproduction, transmission du document		
Nouvelle-Écosse	25 $ par requête; 25 $ par appel		15 $ pour 1/2 heure (30 $/heure)	

	PRÉPARATION	COPIE	SUPERVISION	EXPÉDITION/ LIVRAISON	CRITÈRES DE DISPENSE
	6,75 $ pour 1/4 heure (27 $/heure)	6,75 $ pour 1/4 heure (27 $/heure)	6,75 $ pour 1/4 heure (27 $/heure)	Coût réel	À la discrétion des responsables, compte d'une gamme de facteurs
	7,50 $ pour 1/4 heure (30 $/heure)	Frais dépendent du support utilisé (papier, cassette ou autre)		Coût réel	- Pas abordable - Dispense justifiable - Dossier portant sur un sujet d'intérêt public
	Coût réel	Coût réel		Coût réel	
	15 $ pour 1/2 heure (30 $/heure)	0,20 $ - 0,50 $ la page selon l'imprimante Coût réel. dans le cas d'autres appareils		Sans frais pour les coûts postaux ordinaires. Coût réel dans le cas des messagers.	- Difficultés financières - Dossier portant sur un sujet d'intérêt comme santé/sécurité, environnement
	7,50 $ pour 1/4 heure (30 $/heure)	0,20 $ la page; 10 $ pour chaque disquette			Selon qu'on permette ou non l'accès. Un montant de moins de 5 $ ne justifie pas la collecte
		0,25 $ la page; 10 $ pour chaque disquette. Indexation annuelle des frais selon l'Indice des prix à la consommation			
	15 $ pour 1/2 heure (30 $/heure)	0,20 $ la page pour photocopies ou coût réel		Coût réel selon la méthode choisie par le requérant	Selon qu'on permette ou non l'accès. Montant trop petit pour justifier la collecte.

Droits exigibles dans les provinces et d'autres pays (suite)

	DROITS DE DEMANDE	AUCUN DROIT	RECHERCHE/ IDENTIFICATION/ RÉCUPÉRATION	EXAMEN
INTERNATIONAL				
Australie	30 $ par requête (24,65 $ CAN)		15 $ de l'heure (12,32 $ CAN)	20 $ de l'heure (16,40 $ CAN)
Irlande	Aucun droit		16,50 £ de l'heure (29,00 $ CAN)	Aucun droit
Nouvelle-Zélande (Requérants non commerciaux)	Aucun droit	Première heure de travail du personnel (recherche et récupération; copie; transcription; supervision) et photocopie 20 premières pages; temps investi pour récupérer si mal classé	28 $ pour 1/2 heure (18,81 $ CAN)	Aucun droit
Requérants commerciaux		Coût réel pour premier requérant		Coût réel pour premier requérant
Royaume-Uni	Aucun droit		Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés prescrits S'ils dépassent 550 £ (1 250 $ CAN), établis à 10 % coûts prescrits 55 £ (125 $ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits supérieurs à 550 £.	Aucun droit

	PRÉPARATION	COPIE	SUPERVISION	EXPÉDITION/ LIVRAISON	CRITÈRES DE DISPENSE
		0,10 $ la page sur papier (0,08 $ CAN); 4,40 $ la page toutes autres copies (3,61 $ CAN); coût réel pour tous autres supports	6,25 $ pour 1/2 heure (5,13 $ CAN)		Les frais constitueraient un lourd fardeau financier ou l'accès interest est dans l'intérêt public
	Aucun droit	3 pence par feuille photocopiée (0.05 $ CAN)			- Aiderait à mieux comprendre un dossier d'importance nationale
	28 $ pour 1/2 heure (18,81 $ CAN)	28 $ pour 1/2 heure (18,81 $ CAN) 0,20 $/page photocopiées (0,13 $ CAN)	28 $ pour 1/2 heure (18,81 $ CAN)		- Difficultés financières - Facilite les relations publiques - Aide le ministère à faire son travail - Améliore la perception du public face au gouvernement
	Coût réel pour premier requérant	Coût réel pour premier requérant	Coût réel pour premier requérant		Pas disponible si dans l'intérêt commercial du requérant
	Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés prescrits S'ils dépassent 550 £ (1 250 $ CAN), établis à 10 % coûts prescrits 55 £ (125 $ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits supérieurs à 550 £.	Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés prescrits. S'ils dépassent 550 £ (1 250 $ CAN), établis à 10 % coûts prescrits 55 £ (125 $ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits supérieurs à 550 £.		Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés prescrits. S'ils dépassent 550 £ (1 250 $ CAN), établis à 10 % coûts prescrits 55 £ (125 $ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits supérieurs à 550 £.	

Droits exigibles dans les provinces et d'autres pays (suite)

	DROITS DE DEMANDE	AUCUN DROIT	RECHERCHE/ IDENTIFICATION/ RÉCUPÉRATION	EXAMEN
INTERNATIONAL				
États-Unis (Requêtes à des fins non commerciales par secteurs de l'éducation, des sciences ou des médias d'information)	Aucun droit		Aucun droit	Aucun droit
Requérants commerciaux	Aucun droit		Chaque organisme détermine ses propres droits	Coûts directs, n'incluant pas temps consacré aux questions juridiques/ politiques de nature générale
Tous autres	Aucun droit	2 premières heures de recherche et 100 premières pages	Frais raisonnables selon la grille tarifaire de l'organisme	
Canada	5 $ par requête	5 premières heures de recherche et préparation pour les dossiers non informatisés	2,50 $ pour 1/4 heure (10 $/heure)	Aucun droit

	PRÉPARATION	COPIE	SUPERVISION	EXPÉDITION/ LIVRAISON	CRITÈRES DE DISPENSE
	Aucun droit	Aucun droit			Si c'est dans l'intérêt public et constitue une contribution de taille
		Coûts directs			Si l'intérêt commercial est moindre que l'intérêt public et va contribuer grandement à faire mieux comprendre le fonctionnement ou les activités du gouvernement
		Frais raisonnables selon la grille tarifaire de l'organisme			Si c'est dans l'intérêt une contribution de taille
	2,50 $ pour 1/4 heure (10 $/heure)	0,20 $/page; 0,40 $/fiche; 12 $/ rouleau micro-film 16 mm 30,5 m; 30,5 m; 14 $/ rouleau 35 mm 30,5 m; 0,25 $/ page pour microforme à papier	Aucun droit	Sans frais pour la poste ordinaire	Directives - Intérêt public - Généralement disponible sans frais - Droits de moins de 25 $

Annexe 3

Glossaire

Administrateur général de l'institution
Le fonctionnaire qui est le sous-ministre d'un ministère ou d'un ministère d'État ou, en tout autre cas, la personne désignée par décret comme l'administrateur général de l'institution et qui a la responsabilité générale de la gestion de l'institution. (*Deputy Head*)

Annexe I de la Loi
L'annexe de la Loi qui énumère toutes les institutions fédérales qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. (*Schedule I of the Act*)

Annexe II de la Loi
L'annexe de la Loi qui, pour l'application de l'exemption contenue à l'article 24 de la Loi, énumère les articles d'autres lois qui restreignent la communication des renseignements. (*Schedule II of the Act*)

Annexe I du Règlement
L'annexe du Règlement qui énumère tous les organismes d'enquête qui ont le pouvoir de réclamer une exemption en vertu de l'alinéa 16(1)a) de la Loi. (*Schedule I of the Regulations*)

Comité parlementaire (Le)
Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes qui a passé en revue la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qui a produit en 1987 un rapport sur les deux lois intitulé Une question à deux volets. (*Parliamentary Committee (The)*)

Coordonnateur de l'accès à l'information
L'agent désigné par chaque institution fédérale pour coordonner toutes les activités qui ont trait à l'application de la Loi, au règlement connexe ainsi qu'aux directives et lignes directrices qui s'y rapportent. (*Access / ATI coordinator*)

Document
Désigne l'information contenue sur un support physique pouvant préserver l'information, y compris l'information contenue dans l'original et toute copie de la correspondance, des notes, des formulaires, des directives, des rapports, des dessins, des diagrammes, des documents cartographiques et architecturaux, des tableaux et des graphiques, des photographies, des films, des microfiches, des enregistrements sonores, des rubans ainsi que des disques et des cassettes vidéo, des cartes perforées, magnétiques et autres, des rubans de papier et des rubans magnétiques, des disques et des tambours magnétiques, des documents holographiques, des feuilles conçues pour la lecture optique, des documents de travail de même que tout autre document de référence incluant les ébauches, ou document conservé sur un support électro-magnétique, indépendamment de sa forme physique et de ses caractéristiques. (*Record*)

De plus, aux fins de la Loi, le terme « document » désigne aussi un document qui n'existe pas en tant que tel mais qu'il est possible de préparer à partir d'un document informatisé à l'aide du matériel, des logiciels et des compétences techniques que l'institution a normalement à sa disposition (voir le paragraphe 4(3) de la Loi).

Document confidentiel du Cabinet
La règle de la confidentialité du Cabinet permet de protéger le principe de la responsabilité collective du Cabinet en permettant aux ministres de participer à des débats francs qui sont essentiels au fonctionnement de ce genre de régime. La Loi actuelle ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet. Même si elle ne définit pas les documents confidentiels du Cabinet, elle donne des exemples de types de documents qui relèvent de cette vaste catégorie (p. ex. les mémoires présentant les propositions ou les recommandations au Cabinet, l'ordre du jour des réunions du Cabinet, les rapports de décision du Cabinet, les projets de loi, les communications entre les ministres sur des questions de politique gouvernementale). (*Cabinet Confidence*)

Document exclus
Un document auquel la Loi ne s'applique pas. (*Excluded Record*)

Exemptions

– Exemptions discrétionnaires (ou facultatives)
Les exemptions discrétionnaires sont formulées de la façon suivante : « le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication... ». Lorsque de telles exemptions s'appliquent à des renseignements demandés en vertu de la Loi, les institutions fédérales peuvent communiquer les renseignements lorsqu'elles jugent que la divulgation ne risque pas de causer préjudice ou lorsqu'elles estiment que les avantages découlant de la divulgation du renseignement sont plus grands que les préjudices éventuels. (*Discretionary Exemption*)

– Exemptions de catégorie
Par exemption de catégorie, on entend une description exacte des catégories de renseignements ou de documents qui peuvent faire l'objet d'une exemption. Ces exemptions décrivent les catégories de renseignements qui sont de nature suffisamment délicate que leur divulgation risque de causer un préjudice. Dans les exemptions de catégorie, par conséquent, lorsqu'une institution gouvernementale est convaincue que les renseignements appartiennent à la catégorie précise, elle peut refuser l'accès aux renseignements. (*Class Test Exemptions*)

– Exemptions obligatoires
Les exemptions obligatoires sont formulées de la façon suivante : « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication... ». Lorsque les renseignements demandés en vertu de la Loi tombent sous l'application d'une exemption obligatoire, les institutions sont habituellement obligées de refuser l'accès au document. Cependant, la plupart des exemptions obligatoires prévoient des circonstances qui permettent de divulguer l'information si certaines conditions sont remplies (p. ex. si le tiers y consent ou si ces renseignements sont à la disposition du grand public). (*Mandatory Exemption*)

– Exemptions fondées sur le préjudice probable
Dans le cas des exemptions fondées sur un critère de préjudice, l'accès à l'information demandé en vertu de la Loi peut être refusé lorsque la communication « risquerait vraisemblablement de porter préjudice » à l'intérêt précisé dans l'exemption. Autrement dit, avant de refuser l'accès à des renseignements, il faut être sûr que la divulgation des renseignements nuirait vraisemblablement ou porterait atteinte à l'intérêt public ou privé protégé par l'exemption. (*Injury Test Exemptions*)

Info Source
C'est la publication produite par le ministre désigné (Présidente du Conseil du Trésor) en application du paragraphe 5(1) de la Loi. Elle renferme des détails sur l'organisation, les programmes et les fonctions des institutions fédérales ainsi que les renseignements détenus par ces institutions. (*Info Source*)

Lignes directrices relatives à l'accès à l'information
Elles sont élaborées par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour appuyer la Présidente du Conseil du Trésor à titre de ministre désigné en vertu de la Loi comme il est stipulé à l'alinéa 70(1)c) de la Loi. Les lignes directrices visent à éclairer les institutions dans l'application quotidienne de la Loi et figurent dans le *Manuel sur l'accès à l'information*. (*Access to Information Guidelines*)

Organisme offrant différents modes de prestation de services (DMPS
Un organisme créé par le gouvernement fédéral qui est chargé de la prestation des programmes ou services nouveaux ou existants, y compris

- des organismes de service (organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels, établissements publics, directions ou divisions de la fonction publique semblables à celles énumérées dans la colonne I de l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*)
- des sociétés d'État
- des tribunaux administratifs
- des sociétés à régie partagée
- l'établissement de partenariats et d'ententes de collaboration avec d'autres secteurs et différents paliers de gouvernement
- l'impartition de programmes et de services fédéraux à des entreprises privées et sans but lucratif. (*Alternative Service Delivery organization (ASD)*)

Politique sur l'accès à l'information
Elle est élaborée par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour appuyer la Présidente du Conseil du Trésor à titre de ministre désigné en vertu de la Loi comme il est stipulé à l'alinéa 70(1)c) de la Loi. Cette politique vise à refléter la position du gouvernement concernant l'interprétation et l'application de la Loi et figure dans le Manuel sur l'accès à l'information. (*Access to Information Policy*)

Pratique exemplaire
Cette expression désigne les pratiques que le Groupe d'étude juge comme étant exemplaires pour la promotion de l'accès à l'information et le traitement efficace des demandes. (*Best practice*)

Prélèvement
C'est l'exigence que l'institution divulgue toute partie d'un document qui ne renferme pas de renseignements exclus en autant qu'elle puisse être prélevée de façon raisonnable par rapport aux renseignements exclus (article 25 de la Loi). (*Severability*)

Règle de trente ans
Avant la promulgation de la *Loi sur l'accès à l'information*, il existait une directive du Cabinet en vertu de laquelle tous les documents qui n'appartenaient pas à une liste d'exemptions devenaient accessibles au public trente ans après leur création. (*Thirty-year rule*)

Représentant de l'accès à l'information
C'est un fonctionnaire chargé de traiter à temps plein ou à temps partiel les demandes d'accès à l'information, y compris les analystes, les gestionnaires et les coordonnateurs de l'accès à l'information. (*Access to information official*)

Responsable de l'institution
C'est le Ministre ou le Ministre d'État ou, en tout autre cas, la personne désignée par décret en conseil comme le responsable de l'institution aux fins de la Loi. (*Head*)

Responsables des programmes
Ce sont les employés des institutions fédérales qui œuvrent dans des secteurs chargés d'élaborer ou d'exécuter des programmes gouvernementaux qui font l'objet d'une demande d'accès. (*Program officials*)

Systèmes ATIPflow / ATIPimaging
C'est un ensemble de logiciels visant à orienter les institutions dans le traitement et le suivi des demandes d'accès à l'information. *(ATIPflow / ATIPimaging)*

Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI)
Le SCDAI représente plusieurs installations électroniques communes conçues pour appuyer la fonction de l'accès à l'information à l'échelle du gouvernement. Il s'agit notamment d'une base de données renfermant une copie de toutes les demandes reçues par les ministères et organismes fédéraux, de la capacité d'effectuer rapidement des recherches dans la base de données pour obtenir de l'information pertinente et de la capacité de préparer des rapports imprimés à partir de l'information contenue dans la base de données centrale. (*Coordination of Access to Information Requests system (CAIR)*)

Tiers
Désigne une personne, un groupe de personnes ou une organisation autre que l'auteur de la demande ou une institution fédérale dont le nom figure à l'annexe I de la Loi; habituellement, un tiers est intéressé à une demande, parce que l'information qui fait l'objet de la demande a été créée par le tiers et/ou est fournie à l'institution fédérale par ce dernier. (*Third party*)

Annexe 4

Rapports de recherche préparés pour le Groupe d'étude

Ces rapports de recherche sont cités par numéro dans le rapport. On les retrouve sur le CD-ROM qui accompagne ce rapport.

Contexte de la gouvernance

1. Luc Juillet, Gilles Paquet, *Politique d'information et gouvernance*
2. Neil Nevitte, *Valeurs des citoyens, information et vie démocratique*
3. Colin J. Bennett, *Mondialisation et régimes d'accès à l'information*
4. Ken Kernaghan, *Responsabilité ministérielle : interprétations, répercussions et accès à l'information*
5. Guy Corriveau, *La confiance au sein des organisations et entre ces dernières dans le contexte de l'accès à l'information*
6. Mary Franceschet, *L'accès à l'information et la reddition des comptes au public*
7. John McDonald, Christine Ardern, *L'information : gestion et accès – Regards sur l'avenir*
8. Paul Attallah, Heather Pyman, *L'usage de la Loi sur l'accès à l'information par les journalistes*
9. Archives nationales du Canada, *La Loi sur l'accès à l'information et la tenue des dossiers de l'administration fédérale*
10. Gladys Symons, *Construire une culture d'accès à l'information dans la fonction publique fédérale*
11. Conseils et Vérification Canada, *Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*

Portée de la Loi

12. Jerry Bartram, *La portée de la Loi sur l'accès à l'information – Élaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions*
13. Jerry Bartram, *Maintenir le droit d'accès du public à l'information lorsque les modèles de prestation des services changent*
14. Christine M. Ardern, *Étude sur les documents éphémères*
15. Christine M. Ardern, *La signification de « publié » aux fins de la Loi sur l'accès à l'information*

16. Murray Rankin et Associés, *Article 24 et annexe II de la* Loi sur l'accès à l'information – *Interdictions fondées sur d'autres lois – Options de réforme*
17. Barbara A. McIsaac, *Nature et structure des exemptions et recours au concept de primauté de l'intérêt public*
18. David R. Stephens, *L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information*
19. Murray Rankin, Kathryn Chapman, *Dispositions relatives aux tiers*
20. Wesley K. Wark, *La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*
21. Hamar Foster, Catherine Parker, Murray Rankin, Mark Stevenson, *Préoccupations des peuples autochtones*

Modalités d'accès prévu dans la loi

22. Yvon Gauthier Inc., *Enquête menée auprès des services d'accès à l'information des institutions fédérales*
23. Elizabeth Denham, *Droits exigibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information – Questions et options*
24. Goss Gilroy Inc., *Analyse des droits et frais afférents aux demandes d'accès à l'information*
25. David H. Flaherty, *La gestion des délais de réponse au terme des lois canadiennes sur l'accès à l'information*
26. Robert Jelking, *Loi sur l'accès à l'information – Revue des protections administratives*

Recours et enquêtes

27. Paul Tetro, *Modèles de système de recours et de réparation inspirés d'éléments tirés d'autres lois sur l'accès à l'information*
28. Barbara McIsaac, *Les pouvoirs et les procédures d'enquête du Commissaire à l'information*

Rapports de rendement

29. Goss Gilroy Inc., *Un nouveau cadre pour faire rapport et pour évaluer le rendement du programme d'accès à l'information*

Annexe 5

Bibliographie

Articles

Bayne, Peter. "Recurring Themes in the Interpretation of the Commonwealth Freedom Of Information Act," (1996) 24:2 *Federal Law Review*. Voir : http://pandora.nla.gov.au/tep/11156

Gay, Oonagh. "Freedom of Information – The Continuing Debate" (June 16, 1999) *Research Paper 99/61*, House of Commons Library, London, UK.

Roberts, Alasdair. "Limited Access: Assessing the Health of Canada's Freedom of Information Laws," (April 1998) *School of Policy Studies*, Queen's University.

Roberts, Alasdair. "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law," (2000) 60:4 *Public Administration Review*, 298.

Roberts, Alasdair. "Structural Pluralism and the Right to Information," (2001) 51:3 *University of Toronto Law Journal*, 243.

Roberts, Alasdair. DeWolfe, Jonathon & Christopher Stack, "An Evidence-Based Approach to Access Reform," (July 2001) *School of Policy Studies Working Paper 22*, Queen's University.

Roberts, Alasdair, "Measuring Openness: Steps you can take so governments respect access laws," (Fall 1999) *Media Magazine*, 6.3

Roberts, Alasdair. "Is there a Double Standard on Access to Information?" (May-June 2002) *Policy Options Magazine*, 49.

Roberts, Alasdair. "New Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," (Winter 2002) 27 *Queen's Law Journal 647*.

Snell, Rick. "Administrative Compliance – Evaluating the Effectiveness of Freedom of Information," (2001) 93 *Freedom of Information Review 26*.

Snell, Rick. "The Kiwi Paradox - A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand," (2000) 28:3 *Federal Law Review*. Voir : http://pandora.nla.gov.au/tep/11156

Wilson, Ian. "Information, Knowledge, and the Role of Archives" (April 2001) 25:1 *Canadian Journal of Information and Library Science 19*.

Ouvrages

Drapeau, Col. Michel W. & Racicot, Marc-Aurèle. T*he Complete Annotated Guide to Federal Access to Information 2002*, (Toronto: Carswell, 2001).
Duplessis, Yvon & Jean Hétu. *Accès à L'information, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, Indexée, annotée et commentée, (Québec: Les Éditions Yvon Blais Inc, 1991).

Fortier, Louis. *Législation canadienne sur l'accès à l'information / Canadian Legislation on Access to Information*, (Toronto: Carswell, 1996).

McNairn, Colin & Christopher Woodbury. *Government Information: Access and Privacy*, with looseleaf supplements, (Toronto: Carswell, 1992).

McDonagh, Maeve. *Freedom of Information Law in Ireland*, (Dublin: Round Hall, Sweet & Maxwell, 1998).

Nevitte, Neil. *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Comparative Perspective 1981-1990*, (Toronto: Broadview Press, 1996).

McDonald, A. & G. Terrill (eds) *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1998).

Guides/lignes directrices

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, "Guidelines and Practices: 2002 Edition." Voir : http://www3.gov.ab.ca/foip/guidelines_practices/2002/index.cfm

Government of British Columbia Ministry of Management Services, "FOIPPA Policy and Procedures Manual." Voir : http://www.mser.gov.bc.ca/foi_pop/manual/ToC.htm

Government of Manitoba, "FIPPA Resource Manual." Voir : http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/manuals/resourcemanual/index.html.

Government of Ontario, Management Board Secretariat, Information and Privacy Office, "Manual." Voir : http://www.gov.on.ca/MBS/english/fip/manual.html.

Justice Canada, "Annotated Access to Information Act," Information Law and Privacy Section (Ottawa: Queen's Printer of Canada, current as of September 30, 1999). Voir : http://www.justice.gc.ca/ilap_e/Products/Annotated/ATIA/atia_annotated.htm

Treasury Board Secretariat, "Treasury Board Manual – Access to Information," (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1993). Voir : http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/gospubs/tbm_121/siglist_e.html

U.S. Department of Justice Office of Information and Privacy, "Freedom of Information Act Guide & Privacy Act – Overview" (Washington: U.S. Government Printing Office, May 2000). Voir : http://www.usdoj.gov/04foia/04_7.html

Rapports

Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982, ALRC Report 77* (Canberra: Commonwealth of Australia, 1995).

Australian Law Reform Commission, *Australia's Federal Record: A Review of the Archives Act 1983, ALRC Report 85* (Canberra: Commonwealth of Australia, 1998).

British Columbia Legislative Assembly, Third Session - 36th Parliament, *Special Committee to Review the Freedom Of Information & Protection Of Privacy Act*, (July 15, 1999). Voir : http://www.legis.gov.bc.ca/cmt/36thParl/foi/1999/review_act.htm

Canadian Centre for Management Development, *A Strong Foundation, Report of the Task Force on the Public Service Values and Ethics* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 2000). Voir : www.ccmd-ccg.gc.ca

Flaherty, David, *Four-Year Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act by a Special Committee of the Legislative Assembly of British Columbia*, (Vancouver: Office of the Information and Privacy Commissioner for British Columbia, February 24, 1998). Voir : http://www.oipcbc.org/publications/other/review.html

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, *Annual Reports and Statistics*. Voir : http://www3.gov.ab.ca/foip/annual_reports/index.cfm

Government of Canada, *Access and Privacy – The Steps Ahead* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).

Government of Newfoundland and Labrador, The Freedom of Information Review Committee, *Striking the Balance – The Right to Know & the Right to Privacy – Vol. 1: Report, Vol. 2: Written Submissions*, (St. John's, The Queen's Printer, July 2001).

Hazell, Robert, *Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand – Final Report to the Cabinet Office on the Operation of the Australian Freedom of Information Act 1982, Canadian Access to Information and Privacy Acts 1982 and the New Zealand Official Information Act 1982* (London: Home Office, 1987).

Hazell, Robert, F*reedom of Information in Canada – Report to the Cabinet Office (M P O) on the Operation of the Access to Information and Privacy Legislation in Canada* (Ottawa, Treasury Board of Canada, August 1987).

Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: 10 Years On* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1994). Voir : http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp

Information Commissioner of Canada, *Annual Report 1999-2000* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000). Voir : http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp

Information Commissioner of Canada, *Annual Report 2000-2001* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001). Voir : http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp

Information Management & Economics Inc., *Information Technology and Open Government* (Toronto: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. Voir : http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp

Law Commission of New Zealand, *Review of the Official Information Act*, 1982, NZLC Report 40, (Wellington, 1997). Voir : http://www.lawcom.govt.nz/

Legislative Assembly of Alberta, *Final Report of the Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy Act Review Committee*, (1999). Voir : http://www.assembly.ab.ca/pro/FOIP/report1.htm

MP's Committee on Access to Information, *A Call for Openness*, Ottawa (October 2001).

New Zealand Office of the Ombudsmen, *Ombudsmen's Practice Guidelines Nos.1 to 10*. http://www.ombudsmen.govt.nz/publicat.htm

Office of the Information Commissioner of Ireland, *Annual Report 1999*. Voir : http://www.irlgov.ie/oic/report99/pub.htm

Office of the Information Commissioner of Ireland, *The Freedom of Information Act – Compliance by Public Bodies, July 2001*. Voir : http://www.gov.ie/oic/ 235e_3c2.htm

Office of the Information Commissioner Western Australia, *Annual Report 1999-2000*.

Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the *Access to Information Act and the Privacy Act, Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).

Roberts, The Hon. John, *Legislation on Public Access to Government Documents – The Green Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977).

RPG Information Services Inc., *The Access to Information Act and Cabinet Confidences – A Discussion of New Approaches* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1996). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. Voir : http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp

Sysnovators Ltd., T*he Access To Information Act: A Critical Review* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. Voir : http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp

Treasury Board Secretariat, *Access to Information and Privacy Coordinators: Their Status and Role* (Ottawa: Queen's Printer, 1988).

United Kingdom, *Your Right to Know - The Government's Proposals for a Freedom of Information Act.* The White Paper presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty, (London, December 1997). Voir : http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm

United Kingdom, Select Committee on Public Administration, *Public Administration Third Report*, (London: House of Commons, 1999). Voir : www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/570/57002.htm

Discours/ présentations

Loukidelis, David. "Is the Door Opening or Closing? Assessing the State of Access to Information in Canada." Keynote Presentation at the FOIP 2000 Conference, Edmonton, May 29, 2000. Voir : http://www.oipcbc.org/publications/speeches/speech_02.html

Mitchinson, Tom. ""Public Interest" and Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*," February 16, 2001. Voir : http://www.ipc.on.ca/english/pubpres/speeches/tm021601.htm

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Remarks to Conference on Access to Information Reform" Ottawa, May 1, 2000. Voir : http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=14

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Notes for Speech to ADM Advisory Committee" Ottawa, February 23, 2001. Voir : http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=8

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Remarks to ATI External Advisory Committee" Ottawa, June 26, 2001. Voir : http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=58

Roberts, Alasdair. "Reform of the Access to Information Act, Statement to the MPs' Committee on Access to Information, Ottawa, August 29, 2001. Voir : http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm

Roberts, Alasdair. "The Commissioner as Regulator: Improving Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," Campbell Public Affairs Working Paper. Presented at "Independence and Responsibility: A Conference on the Officers of Parliament," University of Saskatchewan, November 2-3, 2001. Voir : http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm

Segal, Hugh. "The Critical Role of Information in a Democracy – A New Approach to Public Disclosure," Access to Government and Corporate Information Conference, University of Winnipeg, May 2002.

Snell, Rick. "Administrative Compliance and Freedom of Information in Three Jurisdictions: Australia, Canada and New Zealand." Paper presented at Conference on *Freedom of Information - One Year On*, St. Patrick's Hall, Dublin, Ireland, April 1999. Voir : http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/snellframes99.html

Wilson, Ian. "You Must Remember This." Presented to "Managing Information: As A Public Asset in the Public Interest" a Round Table series convened by the Institute on Governance, University of Ottawa, March 9, 1999.

Wilson, Ian. "Government and Information in the E-World." Presented to the 3rd Annual ATIP Conference, Ottawa, November 1, 2001.

Annexe 6

Mandat du Groupe d'étude de l'accès à l'information

Ce groupe d'étude interministériel procédera à un examen attentif de l'administration de l'accès à l'information et à un examen général de la législation afférente; il déterminera les ajustements qui peuvent être apportés dans l'immédiat et présentera de nouvelles recommandations.

Le groupe d'étude examinera toutes les composantes du cadre de l'accès à l'information, notamment la *Loi sur l'accès à l'information* et le *Règlement sur l'accès à l'information*, les politiques et les lignes directrices, les procédures ministérielles et certains aspects de la gestion et de la diffusion de l'information du gouvernement fédéral, dans le but de veiller à ce que la Loi et l'application de celle-ci soient aussi efficaces que possible.

L'examen de l'application de la Loi portera sur les éléments suivants :

- examen des règles d'accès en vue d'une plus grande efficacité, ainsi que de la politique et des lignes directrices du SCT sur l'accès à l'information, dans le but d'orienter et d'appuyer davantage les fonctionnaires responsables de l'application de la Loi;
- examen des ressources affectées aux bureaux d'accès à l'information et de la nécessité d'élaborer des lignes directrices sur l'affectation des ressources;
- examen des répercussions de l'information électronique sur l'accès à l'information et des ajustements consécutifs;
- examen des processus et des systèmes utilisés dans les ministères pour répondre aux demandes;
- définition et recommandation d'initiatives ayant pour but d'accroître la quantité d'information disponible par des moyens non officiels.

Le groupe d'étude examinera la *Loi sur l'accès à l'information* et proposera des modifications qui seront envisagées lors du prochain mandat; cet examen couvrira les éléments suivants (sans toutefois s'y limiter) :

- portée de la Loi;
- définitions nouvelles ou modifiées;
- exemptions et exclusions;
- structure tarifaire;
- rôle du commissaire à l'information;
- questions soulevées dans le cadre de l'examen administratif.

Les membres du groupe d'études

Andrée Delagrave, présidente
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Mary Anne Stevens
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Sherry Moran
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Bruce Mann
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Stephen Bindman
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Marta Khan
ARCHIVES NATIONALES DU CANADA

Bruce Walton
ARCHIVES NATIONALES DU CANADA

Eric Miller
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Donald Lemieux
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Shauneen Furlong
MINISTÈRE DES FINANCES

Valerie Lasher
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

David Dunbar
SERVICES JURIDIQUES
MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION

Louis Alberti
SERVICES JURIDIQUES
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

John McCarthy
MINISTÈRE DE LA JUSTICE
GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE
ET DU LABRADOR

Le Groupe d'étude tient à souligner la contribution de plusieurs personnes à ses travaux et à la préparation de ce rapport, en particulier : Diana Babor, Helen Berry, Soulette Gray, Dave Stephens, Marjorie Ward, Chantal Scarlett, Leaman Long, Dola Rivet, Carmen St. Pierre et Geneviève Godin.

Annexe 7

Membres des comités consultatifs

Comité consultatif externe

Dean Beeby
Chef du Bureau
Presse canadienne
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Paul-André Comeau
Professeur
École nationale d'administration publique
Montréal (Québec)

Norman Hillmer
Professeur d'histoire
Université Carleton
Ottawa (Ontario)

Arthur Kroeger
Chancelier
Université Carleton
Ottawa (Ontario)

Aldéa Landry, c.r.,
Présidente
Landal Inc.
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Gaétan Lussier
Président
Gaétan Lussier et Associés
Brossard (Québec)

Wayne MacDonald
Gestionnaire de projet
Certificat en administration de l'accès
à l'information et de la protection
des renseignements personnels
Université d'Alberta
Edmonton (Alberta)

Paul Thomas
Professeur d'administration publique
Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

Roger Tassé, c.r.,
Gowling Lafleur Henderson
Ottawa (Ontario)

Comité consultatif des sous-ministres adjoints

Joan Atkinson
Citoyenneté et immigration Canada

Chantal Bernier
Affaires indiennes et du Nord

Kristine Burr
Solliciteur général Canada

Brent DiBartolo
Défense nationale

Oonagh Fitzgerald
Bureau du Conseil privé

Lorenz Friedlander
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Denis Gauthier
Santé Canada

Ross Hornby
Secrétariat du Conseil du Trésor

Lee McDonald
Archives nationales du Canada

Stephen Rigby
Agence des douanes et du revenu du Canada

Elizabeth Sanderson
Ministère de la Justice

David Tobin
Industrie Canada

Michael Wernick
Patrimoine canadien

Mark Goldenberg
Développement des ressources humaines Canada

Annexe 8

Contexte historique de l'accès à l'information au Canada

Gouvernement fédéral

Avril 1965 – Le député néo-démocrate Barry Mather dépose au Parlement le premier projet de loi sur l'accès à l'information. Ce projet de loi d'initiative parlementaire meurt au feuilleton. Il dépose le même projet de loi à chaque session parlementaire subséquente, de 1968 à 1974, l'année de sa retraite. Le projet de loi atteint l'étape de la deuxième lecture à quatre reprises, sans jamais se rendre plus loin.

1968 — La *Loi sur l'accès à l'information* actuelle s'inspire largement du rapport intitulé « The Report of the Task Force on Government Information, To Know and Be Known » [rapport non traduit].

Octobre 1974 – Le député conservateur Ged Baldwin dépose un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-225, *An Act Respecting the Right of the Public to Information Concerning Public Business*. Bien que ce projet de loi finisse par mourir au feuilleton, il fait l'objet d'une étude approfondie par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le comité entend les témoignages d'universitaires, de représentants des médias, de fonctionnaires, de parlementaires et de défenseurs des droits du public. Il dépose un rapport dans lequel il dit approuver en principe l'idée d'une loi sur l'accès à l'information.

Juin 1977 – Le gouvernement libéral dépose au Parlement un livre vert sur l'accès à l'information, *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*, qui est renvoyé au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. En juin 1978, le comité dépose son rapport dans lequel il propose des changements de fond.

Janvier 1979 – Le secrétaire d'État John Roberts annonce l'intention du gouvernement d'adopter des mesures législatives, mais l'élection du 22 mai empêche ce projet de se concrétiser.

Octobre 1979 – Les Conservateurs déposent un projet de loi sur l'accès à l'information. Le projet de loi C-15 franchit le cap de la deuxième lecture, puis est renvoyé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, mais meurt au feuilleton.

Le **17 juillet 1980** – Le ministre libéral des Communications, Francis Fox, dépose le projet de loi C-43 qui renferme les deux lois actuelles, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le projet de loi franchit le cap de la deuxième lecture, puis est renvoyé à l'étude d'un comité à l'automne 1980.

Décembre 1981 –Le gouvernement décide de retirer le projet de loi afin qu'il fasse l'objet d'une étude plus poussée, étant donné les préoccupations au sujet de certaines dispositions soulevées par plusieurs procureurs généraux provinciaux.

Le **12 février 1982** – M. Fox déclare à la Chambre qu'il songe à retirer le projet de loi pour le remplacer par une loi sur l'accès à l'information uniforme pour les 11 administrations, solution que favorisent les provinces. Le 21 mars 1982, il déclare que le gouvernement envisage maintenant trois options – adopter le projet de loi tel quel, atténuer certaines dispositions en fonction des préoccupations des provinces ou le remplacer entièrement par un projet de loi d'application uniforme aux 11 administrations.

Le **8 avril 1982** – Le porte-parole du NPD en matière de justice, Svend Robinson, rend publique une lettre qui révèle qu'il n'existe aucune position provinciale uniforme – six provinces s'opposent à l'idée d'une loi uniforme. Seules l'Ontario, l'Î.-P.-É. et la Saskatchewan sont en faveur de cette idée.

Le 1er mai 1982 – Le premier ministre Trudeau exprime de nouvelles réserves au sujet des effets du projet de loi sur le caractère secret des documents du Cabinet en raison de récentes décisions judiciaires. Le 18 mai 1982, plusieurs groupes de pression tiennent une conférence de presse pour inciter le gouvernement à remettre le projet de loi sur la bonne voie. Le même jour, les trois partis conviennent d'adopter le projet de loi avant la fin de juin en limitant à une journée toutes les étapes du débat. Le 20 mai 1982, le Cabinet approuve une nouvelle version du projet de loi C-43, qui prévoit des amendements importants visant à soustraire les documents du Cabinet du champ d'application de la Loi et à faire en sorte que les tribunaux ne puissent pas examiner ces documents. Les partis de l'opposition accordent leur approbation avec réserve.

Le **9 juin 1982** – Après une séance-marathon d'une journée, le Comité de la justice approuve le projet de loi. Le 28 juin 1982, le projet de loi est approuvé en troisième lecture à la Chambre des communes par 193 voix contre 21.

Le **1er juillet 1983** – Le projet de loi C-43 entre en vigueur. La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoient un examen exhaustif par un Comité parlementaire trois ans plus tard.

Mars 1987 – Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général publie son examen de la Loi, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Plus tard cette même année, le gouvernement publie sa réponse dans un document intitulé *Accès et renseignements personnels : Les prochaines étapes*. Subséquemment, la plupart des recommandations administratives mises de l'avant dans le rapport du comité sont mises en œuvre. Par contre, aucune des recommandations législatives n'est retenue.

Novembre 1998 – Dans la foulée de l'affaire de la Somalie et du scandale du sang contaminé, un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par la députée libérale Colleen Beaumier est adopté. Il porte l'adjonction de l'article 67.1, en vertu duquel est coupable d'une infraction quiconque détruit, falsifie ou cache un document ou conseille à quiconque d'agir de la sorte. L'auteur d'une telle infraction est passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement ou d'une amende d'au plus 10 000 $.

Juin 2000 – Un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par le député libéral John Bryden dans le but de réviser la Loi est défait par 178 voix contre 44.

Le **21 août 2000** – La ministre de la Justice Anne McLellan et la présidente du Conseil du Trésor Lucienne Robillard annoncent la création du Groupe d'étude sur l'accès à l'information dont le mandat est d'étudier les questions administratives et législatives relatives à l'accès à l'information.

Le **28 novembre 2001**, le projet de loi C-36, la Loi contre le terrorisme, portant la modification de la *Loi sur l'accès à l'information* est adopté. Il reçoit la sanction royale le 18 décembre 2001.

Gouvernements provinciaux

Alberta

1994 – Une partie de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée, alors que le reste entre en vigueur en 1995. À l'origine, cette loi s'inspirait de la loi de la Saskatchewan. Plus tard, elle incorpora plusieurs articles de la loi de la Colombie-Britannique.

1999 – Un comité multipartite chargé de mener une révision législative prévue par la loi apporte un certain nombre de modifications, y compris l'abrogation des dispositions de la *Municipal Government Act* relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels et l'extension de l'application de la Loi aux établissements postsecondaires et aux administrations municipales. Cette loi est assujettie à une révision législative tous les trois ans.

2002 – La nouvelle version des Revised Statutes of Alberta, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2002, regroupe les lois de l'Alberta et les modifications qui y ont été apportées jusqu'au 31 décembre 2000. De plus, le Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy (FOIP) Act Review Committee, un comité multipartite, a été créé pour solliciter les commentaires du public et formuler des recommandations sur d'éventuels changements à apporter à la législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Le comité déposera son rapport final devant l'Assemblée législative de l'Alberta à l'automne 2002.

Colombie-Britannique

1993 – La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 4 octobre 1993 et s'applique aux ministères et organismes gouvernementaux et aux sociétés d'État.

1994 – La portée de la Loi est élargie afin d'inclure les organismes publics à l'échelon locale, tels les écoles, les conseils scolaires, les services de police, les hôpitaux, les collèges et les universités.

1995 – La portée de la Loi est élargie encore plus afin d'inclure tous les organismes professionnels autonomes, tels la Law Society of British Columbia, le College of Physicians and Surgeons et le British Columbia College of Teachers.

1999 – Un comité de l'Assemblée législative achève une étude administrative et législative le 15 juin 1999. Le gouvernement n'a pas encore apporté de modifications.

2002 – Le 11 avril 2002, les modifications découlant des recommandations formulées par le comité multipartite en 1999 reçoivent la sanction royale. Les organismes publics peuvent dorénavant être ajoutés d'office et le commissaire jouit de pouvoirs accrus pour juger que des demandes sont inadéquates. Une révision législative doit maintenant être exécutée aux six ans.

Manitoba

1985 – La *Loi sur la liberté d'accès à l'information* est adoptée et entre en vigueur en 1987. Elle s'applique exclusivement au gouvernement provincial et à ses organismes.

1997 – La Loi est remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui s'applique aux organismes publics locaux (tels les administrations municipales, les universités et les divisions scolaires) ainsi qu'aux autorités de santé régionales (notamment les hôpitaux et les centres de soins personnels).

2000 – Le gouvernement annonce son intention d'étendre l'application de la LAIPVP à tous les organismes publics locaux et son engagement à réviser la loi. Toutefois, cette révision n'a pas encore commencé. La Loi exige un examen de la Loi d'ici 2003.

2002 – La Loi sera soumise à une révision en 2002, qui devrait s'achever au plus tard en mai 2003.

Nouveau-Brunswick

1980 – La *Loi sur le droit à l'information* entre en vigueur.

1995 – La portée de la Loi est modifiée (à compter du 1er juillet 1996) afin d'inclure les conseils scolaires et les corporations hospitalières.

Terre-Neuve

1982 – La *Freedom of Information Act* entre en vigueur.

Décembre 2000 – Le gouvernement annonce une révision de la Loi. Le Groupe d'étude a six mois pour déposer son rapport.

Juillet 2001 – Le Freedom of Information Review Committee publie son rapport intitulé « Striking the Balance, The Right to Know & the Right to Privacy ».

Novembre 2001 – Les recommandations du comité sont mises en œuvre par suite de la proclamation d'une nouvelle législation qui prévoit notamment la nomination d'un représentant des citoyens chargé de mener des enquêtes sur des plaintes, d'agir comme médiateur et de formuler des recommandations. La nouvelle *Access to Information and Protection of Privacy Act* assure une protection restreinte aux documents du Cabinet et contient une clause de primauté de l'intérêt public qui exige la communication de documents protégés dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques.

Mars 2002 — La *Access to Information and Protection of Privacy Act* reçoit la sanction royale.

Nouvelle-Écosse

1977 – Une loi sur la liberté d'accès à l'information est adoptée. Il s'agit de la première au Canada.

1994 – La première loi est remplacée par la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, qui entre en vigueur le 1er juillet 1994. Les municipalités, les conseils scolaires, les établissements de soins de santé, les collèges et les universités ne sont pas tenus de s'y conformer.

2002 – Le Law Amendments Committee décide de majorer les frais exigibles, qui passent à 25 $ pour une demande, à 25 $ pour un examen et à 30 $ l'heure pour le traitement.

Ontario

1988 – La *Loi sur l'accès l'information et la protection de la vie privée* entre en vigueur le 1er janvier 1988. La loi fait l'objet de plusieurs examens triennaux, mais très peu des recommandations sont mises en œuvre.

1991 – La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée municipale* entre en vigueur le 1er janvier 1991.

1996 – La Loi est modifiée : les documents portant sur l'emploi des fonctionnaires ne sont plus assujettis à la Loi et des frais de 5 $ sont exigibles pour faire une demande et de 25 $ pour déposer une plainte.

Île-du-Prince-Édouard

Printemps 2001 – Le projet de loi 47, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (No. 2), reçoit la sanction royale le mardi 15 mai 2001; elle n'a pas encore été promulguée.

Québec

1982 – La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* est adoptée. Elle s'applique à la fois aux documents et aux renseignements personnels détenus par les administrations provinciales, régionales, municipales et locales. Le Commissaire à l'accès à l'information doit déposer un rapport tous les cinq ans

1997 – La Commission dépose son rapport quinquennal.

2001 – Les amendements à la loi sont déposés à nouveau en deuxième lecture. La *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* est modifiée en juin 2001; elle modifie les dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* qui traitent de la transmission de documents électroniques.

Saskatchewan

1992 – La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 1er avril 1992.

1993 – La *Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act* s'applique à l'information détenue ou contrôlée par une autorité locale, comme une municipalité, un conseil scolaire, un hôpital ou un centre de soins spéciaux.

Territoires du Nord-Ouest/Nunavut

1996 – La *Access to Information and Protection of Privacy Act* (1994) entre en vigueur le 31 décembre 1996.

Le 1er avril 2000 – Le Nunavut adopte les lois des Territoires du Nord-Ouest en attendant de les remplacer par ses propres lois.

Territoire du Yukon

1996 – La *Access to Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 1er juillet 1996. Tous les ministères, les organismes, les conseils, les commissions et les sociétés du gouvernement du Yukon y sont assujettis.